

Ütközőpályák

Magyarország mozgástere
az amerikai–kínai nagyhatalmi játszmákban

Szerkesztette
Magyarics Tamás és Mártonffy Balázs



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

X 343.390

Ütközőpályák

Magyarország mozgástere az amerikai–kínai
nagyhatalmi játszmákban

Szerkesztette

Magyarics Tamás és Mártonffy Balázs



002348 X



LUDOVICA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2023

Szerzők:
Baranyi Tamás
Borbély Boglárka
Csizmazia Gábor
Fellegi Tamás
Gondola Csaba
Kozma Klementina
Krasznay Csaba
Magyarics Tamás
Mándi Tibor
Mártonffy Balázs
Matura Tamás
Örlös László
Sándor Lénárd
Stumpf István

Lektor:
Frank Tibor †



SZTE Klebelsberg Könyvtár



J001426767

X 343390

Kiadja a Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Varga Zoltán
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrekter: György László
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor
Borítóterv: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Gelbert ECO Print Kft.
Felelős vezető: Gellér Róbert

ISBN 978-963-531-767-7 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-964-0 (PDF)
ISBN 978-963-531-965-7 (ePub)

© A szerzők, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

A kötet szerzői	7
<i>Magyarics Tamás – Mártonffy Balázs: Bevezetés</i>	9
GYAKORLAT ÉS ELMÉLET	11
<i>Fellegi Tamás: Előszó</i>	13
<i>Mártonffy Balázs: A méloszi dilemma a Duna partjáról nézve</i>	17
A GLOBÁLIS ERŐTÉR	31
<i>Csizmazia Gábor – Kozma Klementina: Washingtoni stratégiai prioritások Kelet-Közép-Európában</i>	33
<i>Matura Tamás: Kína hatása Közép-Európára és Magyarországra</i>	55
<i>Baranyi Tamás: Keleti vagy nyugati orientáció? – A közép-európai Magyarország a nagyhatalmak vonzásában</i>	71
IDEOLÓGIA ÉS JOG AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN	89
<i>Magyarics Tamás: A Trump-effektus konzervativizmusra gyakorolt hatása</i>	91
<i>Mándi Tibor: A kortárs progresszív liberalizmus az Egyesült Államokban</i>	111
<i>Stumpf István – Borbély Boglárka: Bírságok hatalma, a hatalmasok bírósága – Az Amerikai Legfelsőbb Bírság reformja?</i>	135
TRANSZNACIONÁLIS KIHÍVÁSOK	153
<i>Örlös László: Bretton Woods öröksége és jövője</i>	155
<i>Sándor Lénárd: Tízéves a UNGPs – Útközpályán az üzleti világ és az emberi jogok</i>	181
<i>Krasznay Csaba: A kibertér technológiai vonatkozásai: az USA–Kína-versengés Budapestről nézve</i>	203
<i>Gondola Csaba: A gondolat szabad? A nagy technológiai cégek társadalmi hatásáról, felelősségre vonásáról, hazai és nemzetközi szabályozásáról</i>	221

A kötet szerzői

Baranyi Tamás a Külügyi és Külgazdasági Intézet stratégiai igazgatóhelyettese és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem adjunktusa. Kutatási területe az Egyesült Államok története, a hidegháború története, a külpolitikai stratégia és a transzatlanti kapcsolatok témaköre.

Borbély Boglárka PhD-hallgató a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában (Stumpf István témavezetésével). Jelenleg a felsőoktatási modellváltás koordinációjáért felelős kormánybiztosi titkárságon dolgozik; a Budapesti Ügyvédi Kamara tagja. Kutatásainak középpontjában az Amerikai Legfelsőbb Bíróság áll.

Csizmazia Gábor a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Amerika Kutatóintézetének tudományos munkatársa. Kiemelt kutatási területe az Amerikai Egyesült Államok külpolitikájának elméleti háttere, valamint a transzatlanti politikai és biztonsági kapcsolatok, különösen Kelet-Közép-Európa vonatkozásában.

Fellegi Tamás a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Amerika Kutatóintézetének emeritus igazgatója. Jelenleg az EuroAtlantic Tanácsadó és Befektetési Zrt. igazgatósági elnöke, korábbi nemzeti fejlesztési miniszter. Kutatási területe a globalizáció és Közép-Kelet-Európa kérdésköre, illetve a magyar–amerikai kapcsolatok.

Gondola Csaba jogász, az Igazságügyi Minisztérium munkatársa, illetve a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Amerika Kutatóintézetének külsős munkatársa. 2021-ben szerzett abszolutóriumot a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának doktori iskolájában. Kutatási területe az Európai Unió joga, az alkotmányjog, valamint a transzatlanti kapcsolatok.

Kozma Klementina PhD-hallgató a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájában. Végzettsége okleveles biztonság- és védelempolitikai szakértő, valamint okleveles közgazdász regionális és környezeti gazdaság szakon. Kutatásai során az Egyesült Államok stratégiai partnerségeit vizsgálja kelet- és közép-európai fókusszal.

Krasznay Csaba a Nemzeti Közzolgálati Egyetem docense, jelenleg az egyetem Kiberbiztonsági Kutatóintézetének intézetvezetője. A Magyar E-közigazgatástudományi Egyesület és az Önkéntes Kibervédelmi Összefogás elnökségi tagja. 2011-ben az Év Útmutató Biztonsági Szakemberének választották. Felsőoktatási tevékenysége mellett folyamatosan dolgozik piaci közegben is. Kutatási témája a kiberbiztonság.

Magyarics Tamás az Eötvös Loránd Tudományegyetem egyetemi tanára, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Amerika Kutatóintézet tudományos főmunkatársa, a *Hungarian Conservative* és a *Hungarian Review* folyóiratok főszerkesztője. Kutatási területei:

az Egyesült Államok külpolitikájának története, az Egyesült Királyság 20. századi külpolitikája, különös tekintettel a közép-európai brit politikára, valamint a nemzetközi kapcsolatok.

Mándi Tibor egyetemi docens, intézetigazgató-helyettes az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetében. Kutatási területei közé tartozik a brit és amerikai politikai gondolkodás története, ennek politikai filozófiai és politikaelméleti vetületei, valamint a konzervativizmus és a liberalizmus viszonya az angolszász politikai gondolkodásban.

Mártonffy Balázs a Nemzeti Közszerződési Egyetem Amerika Kutatóintézetének vezetője, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem és a Magyar Diplomáciai Akadémia oktatója. Munkásságát a washingtoni American University William C. Olson-díjjal, a Müncheni Biztonságpolitikai Konferencia pedig John McCain-díjjal ismerte el. Kutatási területe a szövetségi kohézió és a NATO.

Matura Tamás a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Tanszékének oktatója és a Közép-európai Ázsia Kutató Központ alapító elnöke. Jogi doktorátusát követően a Corvinuson szerzett diplomát, majd tudományos fokozatot a nemzetközi kapcsolatok szakértőjeként. Kutatási területe Kína külpolitikája, az EU és Kína, illetve a Kína és Közép-Európa közötti viszonyrendszer.

Örlös László a Nemzeti Közszerződési Egyetem Amerika Kutatóintézetének tudományos munkatársa, a Nyugat-balkáni Zöld Központ Nonprofit Kft. ügyvezető igazgatója. 2011–2016 között Washingtonban a Világbank-csoport osztrák, majd belga igazgatósági tagjának főtanácsadója volt Magyarország képviselőjében.

Sándor Lénárd a Mathias Corvinus Collegium Nemzetközi Jogi Műhelyének vezetője és a Nemzeti Közszerződési Egyetem Amerika Kutatóintézetének kutatója. Kutatásainak előterében a transznacionális üzleti működés nemzetközi jogi szabályozásának dilemmái, valamint az emberi jogok nemzetközi jogi védelmének időszerű kérdései állnak.

Stumpf István, egyetemi tanár a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam és Jogtudományi Karán, illetve kutatóprofesszor a Nemzeti Közszerződési Egyetem Amerika Kutatóintézetében. Deák Ferenc-díjjal és a Magyar Érdemrend középkeresztje csillaggal kitüntetett jogász, politológus, szociológus, a politikatudományok kandidátusa, korábbi alkotmánybíró, egykori kancellárminiszter, jelenleg kormánybiztos. Kutatási területe a hatalommegosztás, az állam szerepének változása, alkotmánybíráskodás, alkotmányos identitás.

Bevezetés

A mai kor talán legnagyobb horderejű kérdése nem az, hogy mikor talál kihívóra az Egyesült Államok, hiszen Kína az elmúlt évtizedben mindenki számára jól láthatóan felnőtt ehhez a szerephez. Korunk legnagyobb horderejű kérdése talán inkább az, hogy miként alakul a két óriás versengése. Kína az elmúlt húsz esztendőben gazdaságilag páratlan módon megerősödött, számos tekintetben paritásba került az Egyesült Államokkal, katonailag rohamosan fejlődik, és regionálisan terjeszkedik is. Mindezen túl, az eddig kizárólagos szovjet–amerikai, majd később orosz–amerikai stratégiai nukleáris versengésbe is beszállhat a közeljövőben, mivel komoly fejlesztéseket végez ezen a téren is.

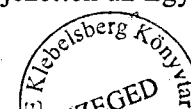
A nemzetközi rend szabályai, amelyet a hidegháború vége óta gyakorlatilag az Egyesült Államok szab meg, megváltozni látszanak. Viszont korántsem elkerülhetetlen, hogy az Egyesült Államok fölé kerekedjen Kína. Nukleáris szuperhatalomként az USA még mindig dominál, és bár vezető szerepét, valamint az általa terjesztett „liberális világrend” megkérdőjelezhetetlenségét egyre többen vonják kétségbe, még mindig Amerika rendelkezik a legnagyobb innovációs és „puha” hatalommal. Sokkal több szövetségese van, sőt, a nemzetközi nagyhatalmi játékban komoly háttértudással és tapasztalattal is rendelkezik.

Könyvünk célja az, hogy a két óriás versengésébe engedjen betekintést az olvasónak. Melyek azok a mozgatórugók, amelyek miatt a versengés Kína és az Egyesült Államok között küzdelembe csaphat át? Mi befolyásolhatja egy ilyen verseny kimenetelét? Komplex kérdések – komplex válaszokkal. A versengést, vagyis a két nagyhatalom összetett kapcsolatrendszerét, ezért egymástól valamennyire elválasztható témakörökre bontottuk. Ezekben a szektorokban keressük a nagyhatalmi ütközőpályákat meghatározó szempontrendszereket, és igyekszünk ezekből olyan következtetéseket levonni, amelyek segítséget nyújtanak a magyar külpolitikai mozgástér meghatározásában is.

Fellegi Tamás előszavában a tapasztalat találkozik a rendszerszemlélettel, és összetett, ámde átlátható választ kapunk arra a kérdésre, hogy miért is fontos Budapestnek az amerikai–kínai nagyhatalmi versengés szabályait helyesen értelmezni. A nemzetközi rendszerek mozgásában segít elméleti módon eligazodni Mártonffy Balázs tanulmánya, amely egy realista szemüvegen keresztül vázolja fel a magyar mozgástér meghatározásához elengedhetetlen három dilemma határait.

A témát további három tanulmány járja még körbe: Csizmazia Gábor és Kozma Klementina az amerikai külpolitikai prioritásokra adott magyar válaszokat elemzi, Matura Tamás a kínai politika régióakra és Magyarországra gyakorolt hatásait vizsgálja, míg Baranyi Tamás egyfajta összegzésként Magyarország helyét próbálja meghatározni a megújult nagyhatalmi versengésben, és azonosítani a közeli és távoli igazodási pontokat Budapest számára.

A tanulmánykötet következő nagyobb tematikai egysége az Egyesült Államok jogi, belpolitikai és ideológiai viszonyainak egyes aspektusait s azoknak – kitekintéssel – Magyarországra gyakorolt lehetséges hatásait veszi górcső alá. A jog uralmát és a bíróságok viselkedését, valamint kifejezetten az Egyesült Államok Legfelsőbb



Bíróságának reformját és ennek a rendszerre gyakorolt hatását vezeti végig Stumpf István és Borbély Boglárka tanulmánya. Az Egyesült Államokban honos gondolkodásmódok és ideológiák változását, és ezek magyar vetületeit Magyarics Tamás tárgyalja a Trump-féle konzervativizmus kapcsán, Mándi Tibor pedig az amerikai liberalizmus jelenét és jövőjét vizsgálja.

A zárófejezet tanulmányai napjaink transznacionális kérdései közül részletesen foglalkoznak a világgazdasági folyamatokkal Örlös László elemzésében, az üzleti világ és az emberi jogok kérdésével Sándor Lénárd írásában, a kibertérben folyó küzdelemmel s az abban megnyilvánuló nagyhatalmi ambíciókkal Krasznay Csaba tanulmányában, míg Gondola Csaba a közösségi média felelősségéről, az amerikai és nemzetközi szabályozásáról, valamint ezeknek a kérdéseknek magyarországi vonatkozásairól értekezik.¹

Magyarics Tamás – Mártonffy Balázs

GYAKORLAT ÉS ELMÉLET

¹ A szerkesztők szeretnék megköszönni Szakos Juditnak és Doucha Lillának, a Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Amerika Kutatóintézet munkatársainak a kötet megvalósításához nyújtott segítségüket és munkájukat.

Előszó

Fellegi Tamás

Sablonosnak számít az ilyen típusú kötetek bevezetéseként megjegyezni, hogy milyen időszzerű a tanulmánykötet témaválasztása és megjelentetése. Mégis, hadd kezdjem az Előszót ezzel: mind a témaválasztás, mind az időzítés telitalálat! A 21. század második, most már harmadik évtizedét a nemzetközi világrend állandósult mozgása, átalakulása jellemzi. A második világháborút követő bipoláris világrend, majd a Szovjetunió felbomlását követő amerikai és liberális dominancia látszólagos stabilitását a gazdasági, politikai és katonai kiszámíthatatlanság, a regionális vagy éppen a nemzeti keretek közötti konfliktusok geopolitikai instabilitást generáló hatásai követték.

Oroszország Ukrajna elleni agressziója végképp kijózanította a nyugati világot a „történelem végének” hamis illúziójából. 2022. február 24-én Európa a kontinenst három évtizedig uraló békeidőszak könnyörtelen végére ébredt, és olyan helyzettel szembesült, amelyre nem talált kész válaszokat az elmúlt harminc év békeidős eszközkészletében. Egy új világrend van születőben a szemünk előtt, amely folyamat azonban valójában nem akkor kezdődött, amikor az első orosz harcokci átlépte Ukrajna határait. A nemzetközi erőviszonyok változó dinamikái, a világ klíma- és demográfiai problémái, a nyugati világot átható kultúrharc, valamint a világjárvány negatív gazdasági és társadalmi hatásai mellett a második világháború óta precedens nélküli katonai offenzíva Európában újabb fordulópontja az elkövetkező világrend felépülésének. Ez a világrend a maga sajátos, formálódó rendezőelveivel és viszonyrendszereivel új geopolitikai realitást is hoz, amely az előző években-évtizedekben megalkotott alaptézisek felülvizsgálatával párhuzamosan új értelmezési keretet igényel.

2022. február 24-ig igaz lehetett, hogy a világunkat sokkal inkább jellemezte a sokszereplős rivalizálás, mint a második világháború óta bármikor. Azonban Oroszország Ukrajna elleni brutális agressziója az eurázsiai geopolitikai rendszert alapjaiban rengette meg. Oroszország háborúja és az erre adott nyugati válasz a nemzetközi gazdasági rendszer működését, integrációs mechanizmusait is alapjaiban változtatja meg. Az elmúlt évtizedek piaci volatilitása mellett is stabilnak mutató globális energiarendszer a feje tetejére állt. Európa immáron megállíthatatlan lényegi leválása az orosz energiaszektorról átírja a szabályokat, és új kereskedelmi, infrastrukturális együttműködések, finanszírozási és fejlesztési igényeket hoz magával. Az Oroszország ellen bevezetett gazdasági és pénzügyi szankciók a globális gazdasági integráció eddigi rendszerét szintén alapjaiban érintik.

Egy esztendővel a háború kitörése után még nem látni, hogy Ukrajna milyen veszteségeket fog elszenvedni, és Oroszország végül mekkora területet lesz képes megszerezni vagy megtartani. Az azonban egyértelmű, hogy Oroszország nem fogja tudni megszállni az országot, a kormányt nem fogja tudni leváltani, oroszbarát bábrendszert ültetve a helyére, és természetesen nem fogja tudni „nácitlanítani” Ukrajnát. Ebben az értelemben nem nyerheti meg háborúját Ukrajna és a Nyugat szövetségével szemben: a saját

hibájából magára húzott szankciók és a Nyugat politikája következtében gazdaságát visszaerősokolják a 20. századba. Kína és India – bár nem fordul szembe Moszkvával, sőt több ponton keresi az együttműködést vele – nem kockáztatja kereskedelmi, pénzügyi, stratégiai kapcsolatait Oroszország megsegítésével. Ugyanakkor az újbóli blokkosodással párhuzamosan a világ változatlanul a deglobalizáció feltartóztatathatlan útján halad tovább, ahol az értékláncok újrendeződnek, és az államok egyre inkább védik gazdaságukat, azaz a globalizáció, a blokkosodás és a deglobalizáció egymással sokszor ellentétes elemei egyidejűleg hatnak a geopolitikai feltételrendszerre. Ennek egyértelmű jeleit látjuk például az élesedő amerikai–kínai, az amerikai–európai és az EU–kínai versenyben, illetve a kapcsolódó kereskedelmi és protekcionista konfliktusokban.

Az eredeti orosz szándékokkal és ambícióval összevetve Ukrajna politikailag és erkölcsileg győztesen kerül ki a háborúból: ha veszít is területeiből, elnyerte a fejlett világ szimpátiáját, gazdaságát uniós és amerikai vállalatok fogják újjáépíteni, illetve a főleg amerikai, brit, német és francia haditechnika és a fejlett technológia beáramlásával középtávon katonai nagyhatalomnak fog számítani a régióban. Sőt Ukrajna euroatlanti integrációja valójában elkerülhetetlen.

Az USA az elmúlt évtizedekhez képest páratlan katonai és politikai jelenlétet épít ki Európa középső és keleti részén. Ez maga után vonja Washington nemzetbiztonsági, politikai, gazdasági befolyásolási képességének és tevékenységének növekedését. Így nemcsak az Oroszországgal, hanem a Kínával ápolt baráti kapcsolat is fokozott nyomás alá kerül a Washington–Peking konfliktus és „*decoupling*” következtében. Amerika európai jelenléte és Ukrajna katonai támogatása, valamint a kínai befolyás visszaszorítása az eurázsiai világban ráadásul megkérdőjelezhetetlenül mindkét amerikai párt többségi támogatását élvezi. A közép-kelet-európai amerikai jelenlét két fő oszlopa Lengyelország és Ukrajna lesz, amit Románia és a balti államok is megtámogatnak. Varsó a NATO keleti bástyájaként Európa legerősebb hadseregét építi, miközben gazdasági és energetikai „*hub*” szerepe már most is látható. A lengyel–amerikai szövetség akár le is válthatja az évszázados német, illetve orosz dominanciát Közép- és Kelet-Európában.

A szovjet birodalom összeomlása után kialakult „*legacy*” intézményrendszer az oroszok által indított háborútól függetlenül is recseg-ropog; a digitalizáció, a közösségi média, a „dolgok internete” (*Internet of Things*) nemcsak az interperszonális kapcsolatokat, hanem a nemzetközi gazdasági és politikai rendszereinket is átformálja: háttérbe szorít vagy egyenesen érvénytelenít örökölt intézményeket, eljárásokat és elvárásokat. A mesterséges intelligenciára épülő eljárások, megoldások megjelenése, a kibertér felépülése új értelmet ad olyan kategóriáknak, mint a szuverenitás, a hadviselés, a gazdasági kooperáció, az ellátási lánc. Ahogy ez a jelen kötetből is világosan kiderül, az együttműködés-verseny-rivalizálás értelmezése és gyakorlata, valamint a nemzetállami szuverenitás és a nemzeteket összefogó szerveződések viszonya sokkal inkább mozgó célponttá, és ebből következően a bizonytalanság, az instabilitás forrásává vált a megelőző 70 évhez képest.

Az érdekeltségi és befolyási övezetek létesítése komoly vitákat generál akadémiai, üzleti, és politikai körökben. A kiemelt szereplők, a közöttük zajló interakciók és az ezek kimenetelét meghatározó erőviszonyok és fejlemények komplex képletek változói,

de végső soron minden mozgás a szereplők tisztán artikulálható hatalmi megfontolásaira vezethető vissza. Ezek sohasem statikusak, mindig az őket körülvevő hatalmi dinamikákhoz kell igazodniuk. A hatalmi megfontolások és realitások folyamatos interakciójából nyer lendületet a nemzetközi politika gyakran turbulens mozgása, amelynek földrajzi és tematikai kereteit alapvetően a geopolitika határozza meg. Bár a geopolitikai verseny főszereplői elsősorban a nagyhatalmak, ideértve a sokszor az államoknál is meghatározóbb vállalatbirodalmakat (például a Szilícium-völgyet vagy a kínai tech. óriásokat), valójában mindenkit érint, sőt időnként a kisebb szereplők is kivethetik belőle a részüket. A mai „ütközőpályák” egyik lényegi jellemzője, hogy a geopolitikai mozgások kikerültek a hagyományos politikai-katonai-gazdasági keretektől, a technológiák és a rájuk épülő vagy belőlük fakadó társadalmi, gazdasági, üzleti folyamatok és ezek megvalósítói maguk is szereplőkké váltak. Elég az „arab tavasz” közösségimédia-háttérre gondolnunk, és az egész Közel-Keletet elárasztó felkelések, polgárháborúk geopolitikai következményeit néznünk, például a migrációs válságokat vagy az energiapiaci volatilitást.

A posztbipoláris korban az Amerikai Egyesült Államok és az amerikai liberális demokrácia a nemzetközi rend egyetlen meghatározó erejeként adott lendületet és szabott irányt az eredendően a Nyugathoz tartozó közép-európai államok euroatlanti integrációjának. A térségben bekövetkezett politikai, privatizációs, gazdasági és következőképpen társadalmi átalakulások elsősorban az érintett országok belső struktúráit érintették. A NATO-, majd az európai uniós csatlakozást követően a tágabb összefüggések, vagyis a térségünkben történelmileg meghatározó hatalmak közép- és kelet-európai politikai-gazdasági érdekeltségei és pozíciói – bár hullámzásokat mutattak – érdemben nem változtak. Ezt írták át, illetve felül az orosz agresszió következtében beindult folyamatok. Oroszország elszigetelődése, Kína óvatos nagyhatalmi lavírozása megmutatta, hogy az illiberálisnak nevezett politikai berendezkedésnek nincs nemzetközi közösségsszervező ereje, nem építhető rá geopolitikai stratégia. Továbbá kijelenthetjük, hogy a liberális demokráciák köré épülő katonai, diplomáciai és gazdasági-pénzügyi intézményrendszernek egyelőre nincs valódi alternatívája. Az ezen nyugati intézményrendszer kihívójaként fellépő kezdeményezések (például Egy övezet, egy út; Asian Infrastructure Investment Bank) ráadásul kifejezetten stigmáknak minősülnek a Nyugat szemében. A most kitapintható geopolitikai változások egyik legfontosabb következménye, hogy drámaian szűkül a kisebb államok geopolitikai mozgásteré, ideértve még a nagyobb európai országokat is, mint például Németország vagy az Egyesült Királyság.

Az európai integráció természetes vonzását, valamint minden előnyét és értékét elismerve is tény, hogy a hatalmi érdekek még az intézményesült kapcsolatrendszereken is áthatolnak (határokon átívelő „*deep state*”). A közép- és kelet-európai vezetőknek tisztában kell lenniük azzal, hogy mivel térségünk nemcsak a geopolitikai verseny színtere maradt, hanem háborús övezet is lett, minden egyes nemzeti mozgás egy-egy nagyhatalmi érdek sérelmét is magával hozhatja.

A geopolitika tehát nemcsak a „nagyok” mozgásáról, hanem a „kicsik” (kisebbek) lépéskényszeréről, még inkább több kisállam, így (a 2010 utáni) Magyarország azon törekvéséről is szól, hogy geopolitikailag értelmezhető saját mozgásteret is kialakítsanak maguknak. Ezen törekvés kivitelezésének intenzitását és bizonytalanságát drámaian

fokozzák a nemzetközi rendszer egészét átjáró viharok és sokkhatások, amelyek közül Magyarország számára is meghatározó élmény volt a 2008-as pénzügyi-gazdasági recesszió következményeivel való szembenézés, a 2015-ös migrációs válság, a hosszú és pusztító Covid-időszak és most az oroszok agressziója Európában. Ebben a közegben kell a magyar politikai-gazdasági és üzleti elitnek megtalálnia a válaszokat olyan meghatározó kérdésekre, mint az ország versenyképessége, demográfiai helyzete, a történelmi európai értékek rendszerszintű védelme és a nyugati világhoz tartozásunk – hogy négy meghatározó, nagyon komplex és a következő generációk számára sorsdöntő szempontot említsek.

A méloszi dilemma a Duna partjáról nézve

Mártonffy Balázs

Bevezetés

A 21. század elején mindenki számára jól érzékelhető, hogy az Egyesült Államok rendszerszintű kihívóra talált Kínában. Sokan feltételezik azt is, hogy Kína célja az Egyesült Államok által kialakított világrend szabályait újraírni saját érdekei mentén. Még nem eldöntött kérdés viszont az, hogy teljesen új szabályokat és rendszert akar-e világszinten kialakítani, vagy inkább a jelenlegit átformálni. Ahogy az sem eldöntött kérdés, hogy sikerül-e neki, vagy marad az Egyesült Államok a primer nagyhatalom a nemzetközi rendszerben. Könyvünk célja, hogy felmérje Magyarország mozgásterét a korunkban kialakuló, illetve már kialakult nagyhatalmi versengésben, e fejezet pedig az állami és nemzeti biztonsággal és hatalmi logikával foglalkozó módon igyekszik elméleti és történelmi keretbe helyezni ezt a jelenséget.

Eltérő történelmi korszakoknak eltérő hatalmi versengési logikájuk van. Egyes elemzők szerint a hidegháború utáni időszak, a posztbipolaritás volt a legideálisabb a nem nagyhatalmak számára, amikor a mozgásterüket leginkább tudták növelni.¹ De ma már meghaladtuk a posztbipoláris korszakot, és Kína felemelkedése egy új globális korszakot nyitott meg. Korunk nagyhatalmi versengésében azonban még nem egyértelmű, hogy pontosan milyen sorsra is jutnak a nem nagyhatalmak, és mekkora mozgásterük lesz. Ugyanakkor több olyan tényező már kezd kirajzolódni, amelyek helyes értékelése elengedhetetlen Magyarország mozgásterének meghatározásakor.

Világviszonylatban a két legmeghatározóbb hatalom, az Egyesült Államok és Kína, versengése alakítja a rendszert, és a jelenlegi globális környezet megbízhatatlan és instabil.² Úgynevezett potenciális nagyhatalmi tranzíciós időszakokban vagyunk. Ilyen esetekben világviszonylatban a nem nagyhatalmak általában csak mellékszereplők a két nagyhatalom egymásra irányuló figyelme közepette. Sőt, történelmi példák azt mutatják, hogy a nagyhatalmak célja, hogy meggátolják a nem nagyhatalmakat érdekérvényesítésükben. Nagyhatalmi versengési időszakban ez kiemelten igaz. De a nem nagyhatalmaknak ilyenkor is van mozgásterük, sőt, kutatások egyértelműen mutatják, még Magyarországnál jóval kisebb méretű államok is komoly célokat tudnak elérni

¹ Szalai Máté: A világrend fragmentációja és a kisállamok helyzete az új koronavírust követően. *Külgügyi Szemle*, 19. (2020), 3. 57–77.

² Anne-Marie Brady – Baldhur Thorhallsson: Small States and the Turning Point in Global Politics. In Anne-Marie Brady – Baldhur Thorhallsson (szerk.): *Small States and the New Security Environment*. Cham, Springer, 2021. 1–11.

a helyes stratégia kiválasztásával.³ Magyarországnak ebben a dinamikában kell megtalálnia a mozgásterének határait.

A magyar mozgáster meghatározásának, illetve kiterjesztésének felméréséhez három dilemma helyes meghatározására és a rájuk adott válaszok optimalizációjára van szükség. Az első dilemma Magyarország hatalmi identitásának meghatározása, tehát hogy kis- vagy középhatalom-e az ország, mivel a két meghatározás eltérő külpolitikai logikát diktál. A második dilemma a realista szövetségi biztonsági dilemma magyar vonatkozásban, tehát helyes választ adni a szövetségen belüli magára hagyás és a csapdába csalás kettős félelmekre. A harmadik pedig korunk talán legnagyobb kérdésének, tehát annak a dilemmának az eldöntése, hogy különleges-e a mai korszakunk – minőségileg más-e a helyzet akár azért, mert nukleáris fegyverek vannak jelen, vagy a globalizációs folyamatok átstrukturálták világunkat, vagy pedig mert az Egyesült Államok az eddigi-ektől eltérő hegemon. A három dilemma megismeréséhez elengedhetetlen a történelmi múlt és egy elméleti értelmezési keret biztosítása.

Az ókori méloszi dilemma mai szemmel nézve

A dilemmák értelmezéséhez egy kiterjesztett realista keretet választottunk, tehát realista⁴ alapokon nyugvó, ugyanakkor az elmélet határait szem előtt tartó módon vonjuk le a következtetéseket. A fejezet címe pedig a történelmi múltból idéz, amikor a legrégebbi realistának titulált írás, Thuküdidész *Peloponnészoszi háborújának* sorait követi. Ez az írás, amely „a kortárs realista politikaelmélet számára mégis gazdag inspirációs forrást jelenthet”,⁵ a politikatudományi és nemzetközi kapcsolatok elméletben használt realizmus alapjait tartalmazza. A realista elméletben az olyan nagyhatalmakat, amelyek egy földrajzilag körülhatárolt régiót urálnak, hegemonoknak hívjuk. A Kr. e. 5. századi regionális nagyhatalmi versengésben Spárta, az akkori rendszert uraló úgynevezett *status quo* hegemon volt. Spárta pedig egy feltörekvő hatalomban, Athénban talált kihívóra. Athén volt tehát az úgynevezett revizionista hegemon, azaz a status quót megtörni kívánó, szándéka pedig a hatalmával együtt növekedett. Thuküdidész szerint Spártának Athén mint új hegemon felemelkedésétől való félelme tette a háborút elkerülhetetlenné. Itt kiemelendő, hogy nem a felemelkedés ténye önmagában, hanem az ettől való *félelem* volt az, ami az ókori görög író szerint elkerülhetetlenné tette a konfliktust.

A Spárta és Athén közötti nyílt háborúba torkolt versengés az egész régióra kiterjedt, és a legtöbb városállam a régióban a két nagyhatalom által vezetett szövetségekbe tagolódott. Az Égei-tenger egyik szigetén fekvő Mélosz, a régió egyik kishatalma, a versengés kezdetekor még független állam volt. Abban különbözött viszont a többi regionális

³ Jacqueline Braveboy-Wagner: Opportunities and Limitations of the Exercise of Foreign Policy Power by a Very Small State: The Case of Trinidad and Tobago. *Cambridge Review of International Affairs*, 23. (2010), 3. 407–427.

⁴ Pontosítva egy, a nemzetközi kapcsolatok elmélet által strukturális vagy neorealistának nevezett elméleti keretből indulunk ki.

⁵ Illés Gábor: Thuküdidész és a politikai realizmus. *Politikatudományi Szemle*, 24. (2015), 1. 111–131.

városállamtól, hogy független is akart maradni. Ezt viszont Athén nem hagyta, sőt, athéni értelmezés szerint nem is hagyhatta. A híres méloszi párbeszéd sorai alább példázzák a szemben álló felek logikáját:

„Mélosziak: S nem elégednétek-e meg azzal, ha mi ellenségeitekből barátaitokká válva nyugodtan maradnánk, anélkül, hogy bármelyik féllel szövetséget kötnénk?

Athéniaiak: Nem! Ellenséges érzületek kevesebb kárt okozna nekünk, mint barátságok, amely alattvalóink szemében éppen gyengeségünket, míg gyűlöletek hatalmunkat bizonyítaná.”⁶

Mélosz makacs ellenállásával és teljes függetlenségének megőrzéséhez való feltétlen ragaszkodásával felbőszítette Athént, amely végül leigázta őt. Férőjait kardélre, nőit pedig rabszolgasorba tiporta az athéni nagyhatalom. Mélosz helytelenül határozta meg saját hatalmi identitását, a szövetségek szerepét, illetve a rendszerszintű kritériumok fontosságát, és így sikertelenül próbálta meg garantálni saját biztonságát.

E történelmi példa mozgatórugói ma is visszaköszönnének. Ha a párhuzamot napjaink nagyhatalmi versengésére akarjuk átültetni, az Egyesült Államok a status quo hegemon, Spártát testesíti meg. Kína a kihívója, tehát a revizionista hegemon, ez esetben Athén. A két hegemon versengésének logikája és az érdekszférák világához való visszatérés mindennapjaink részét képezi.

A történelmi példát továbbgondolva Mélosz pedig, amely nem nagyhatalomként igyekezett túlélni korszaka nagyhatalmi versengését, akár Magyarország is lehetne. Hiszen gyakran hallhatjuk a mai magyar politikai párbeszédben a független és a szuverén politika fontosságának hangsúlyozását. Viszont Magyarország helyzete Mélosztól legalább egy fontos tényezőben eltér. A fent idézett párbeszéd idejében ugyanis Mélosz még nem volt sem Spártával, sem Athénnal szövetségben, viszont Magyarország 1999 óta az Egyesült Államok által vezetett transzatlanti szövetség, a NATO tagja. Ezen kiindulópontok biztosítják elméleti keretünk alapköveit.

Elméleti keret

Ahhoz, hogy a magyar mozgásteret befolyásoló dilemmákat helyesen tudjuk értelmezni, valamint a nemzetközi világrend mozgatórugóit megértsük, az államok és a hatalmak közötti különbségeket kell elméleti keretbe helyezni. A politikatudományi és nemzetközi kapcsolatok elméleti megközelítésében a köznyelvben „világkén” aposztrofált társas valóságot úgynevezett „nemzetközi rendszerként” határozzák meg. A nemzetközi rendszerben pedig az államok a cselekvők és az ő viselkedésük a mérvadó.⁷ Cselekedeteiket és a nemzetközi rendszer stabilitását realista értelmezésben az határozza meg, hogy mennyi hatalmuk van egyes államoknak, és hogy hány nagyhatalom van egy adott időben épp jelen. A hatalom egy nehezen meghatározható, komplex fogalom, amely alatt politikatudományi vetületében általában egy adott cselekvő azon képességét értjük, hogy

⁶ Thuküdidész: Méloszi dialógus. In Thuküdidész: *Peloponnészoszi háború* V. Ford. Muraközy Gyula. 2.

⁷ Kenneth Waltz: *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1979.

olyan lépésre tud rákényszeríteni egy másik szereplőt, amelyet az önmagától nem tenne meg. Az államoknak pedig eltérő hatalmuk van, amelyet nehéz általánosítva mérni.⁸ Ezért egy közbelső mértékegységgel gondolkodtunk sokáig az állami hatalomról: a katonai hatalom és a látens katonai hatalom, tehát a gazdasági hatalom együttesét határozzuk meg mint iránytűt egy állam hatalmának felbecslésekor. Manapság már sokkal komplexebb hatalmi mérések is napvilágot láttak, amelyek több tényezővel bonyolítják az állami hatalom mérését, köztük a „puha” hatalom, a „soft power”, de egy adott állam számára elérhető katonai képességek és a gazdasági erőforrások összessége egy gyakran használt kiindulópont az adott állam hatalmának besorolásakor.

Az államok kategorizálása pedig napjainkban három típusba történik: nagyhatalmakra (extrém formájukban szuperhatalmakra), középhatalmakra és kishatalmakra (extrém formájukban mikrohatalmakra). De nem volt ez mindig így, hiszen a nemzetközi kapcsolatok elmélete eredetileg pusztán csak két típusú hatalmat különböztetett meg: a nagyhatalmakat és nem nagyhatalmakat, vagyis mindenki mást. Ez a két kategóriát tartalmazó elemzési keret viszont nem volt kellően részletes, sőt nem is volt kellően releváns olyan hatalmak számára, amelyeket nem az egész rendszer érdekelt, tehát az olyan hatalmak számára, amelyeknek nem voltak globális ambíciói.

A regionális megközelítés egyre fontosabbá vált a modern történelemben. Példának okáért a realizmus egyik legkiemelkedőbb alakja, Kenneth Waltz 1960-as években végzett kutatása szerint a bipoláris, vagyis két pólust alkotni képes nagyhatalommal rendelkező világ stabil volt. Waltz szerint tehát a Szovjetunió és az Egyesült Államok által megvívott hidegháború alatt a két szuperhatalom közötti viszony stabilitása a mérvadó. És az ő meglátása szerint a vietnámi háború egy kis érdektelen apróság volt a rendszerben, mivel nem veszélyeztette a rendszer stabilitását, sőt, Waltz szerint előnyére vált, mivel behatárolt küzdőteret biztosított a nagyhatalmak számára.

Ugyanakkor egy több százezer ember életét követelő, majdnem húszéves háborút nehéz egyszerűen figyelmen kívül hagyni. A globális ambíciókkal nem rendelkező hatalmak számára ezért a régiók szerepe és a regionális megközelítés is mérvadó, a globális stabilitás mellett. Hiszen, ha regionálisan gondolkodunk, márpedig a szuperhatalmakon kívül szinte mindegyik másik állam régiókban tevékenykedik, egy vietnámi háború igenis csökkenti a stabilitást. Ezen folyamatok végeredményeként bekerült az elemzési képbe a „regionális” nagyhatalom, amely globális szinten gyakran csak középhatalom.

Ahogy viszont egyértelművé vált, hogy a regionális megközelítés legalább olyan fontos egyes országok külpolitikái mozgásterének vizsgálásakor, mint a rendszer, már messze nem volt elég pusztán „nagyhatalmakban” és „mindenki másokban” gondolkodni. Ezért alakították ki a közép- és a kishatalom fogalmát, amelyeket gyakran a tudósok és a szakértők eltérő módon használnak, attól függően, hogy regionális vagy világ/rendszer szintű keretben gondolkodnak-e. Példának okáért egy hatalom lehet teljes rendszer-szinten középhatalom (például Németország napjainkban), viszont ha csak az Európai Uniót vesszük, akkor már egyike a nagyhatalmaknak Franciaországgal együtt.

Az eltérő terület- és időszak-meghatározások miatt keverednek gyakran ezek a hatalmi fogalmak. Fontos azonban megjegyezni, hogy nincs és sosem volt pontos választóvonal, hogy mikor avanzsál egy állam „nagyhatalommá,” vagy hogy pontosan mikor is lesz már egy állam nem kishatalom, hanem nagyhatalom. Sőt, mivel a hatalom bújtatott szándékból időnként igyekszik önmagát erősebbnek vagy gyengébbnek láttatni, sosem lesz pontos választóvonal. A kutatók többségének álláspontját tükrözi egy-egy ilyen tudományos meghatározás, de a konszenzus ebben a kérdésben illuzórikus.⁹

A jelen helyzetben, tehát a 2020-as évek elején, eltérő képek vannak a nagyhatalmak helyzetéről. Ha elfogadjuk a katonai és a gazdasági erőforrások összességét, kiegészítve az ambícióval és a tágan értelmezett puha hatalmi képességgel, mint a hatalom meghatározását, akkor a nemzetközi rendszerben, tehát világszinten, két nagyhatalom van: az Egyesült Államok és Kína. Ha viszont a Magyarország számára is érdekes európai régiót nézzük csak, már más a helyzet. Az európai nem nagyhatalmakat ugyanis kevésbé érdekli, hogy Dél-Amerikában és Óceániában milyen hatalmi harcok zajlanak. Ha csökkentjük a világról az európai régióra az elméleti keretünket, akkor az Egyesült Államok és Kína „szuperhatalmi” státusszá lép elő. Ekkor már az európai régióban négy nagyhatalmat tudunk megkülönböztetni (Oroszországot, Franciaországot, Németországot és az Egyesült Királyságot). A hatalmi státuszt viszont leggyakrabban az állam hatalmáról alkotott külső kép határozza meg, és az államok maguk, saját érdekeik mentén, igyekeznek e státusz képét képességeikhez mérten manipulálni.

Egy rövid bekezdés erejéig hadd térjek ki példaként Oroszországra és Németországra! Oroszország Magyarország szempontjából regionális nagyhatalom. Az orosz–ukrán háború gyengítette Oroszország hatalmi megítélését, mivel hadereje nem tudott olyan sikereket elérni, amelyet vártak tőle. Hogy a háború következményei hogyan befolyásolják Oroszország hatalmi státuszát, még eldöntendő kérdés, és nagyban függ a háború kimenetelétől. Bár világszinten nukleáris kapacitásában felveszi a kesztyűt az Egyesült Államokkal, gazdasági vonalon minőségileg gyengébb hatalom, mint akár az USA, akár Kína. Németország pedig regionálisan gazdasági nagyhatalom, de világszinten közelében sincs egyik hegemonnak sem.

Elméleti keretében tehát az Egyesült Államok és Kína a két globális kiterjedésű és erőforrással bíró, a nemzetközi rendszert meghatározni tudó és akaró nagyhatalmak. Az ő versengésük nem a 2020-as évek elején indult, és így egy picit hosszabb távú gondolkodás tükrében, a történelmi múlt miatt az Egyesült Államokat hegemonnak tituláljuk. Viszont mára már Kína gazdaságilag szinte minden vonalon paritásba került, illetve több esetben megelőzte az Egyesült Államokat. Katonai haderejében viszont még nem (nem is szólva a „puha hatalomról”). Ebből a történelmi múltból kiindulva hívják az Egyesült Államokat a status quo hegemonnak, és Kínát a revizionista hegemonnak. A két hegemon

⁸ Továbbá megjegyzendő, hogy a hatalom definiálása ilyen esetekben önmagában problematikus, mivel egyes hatalmi struktúrák, például az állam is, úgy tudja a hatalmát növelni, ha „magasabb” kategóriájú „típusként” aposztrofálják és elemzik, ami erősíteti tárgyalópozícióját. E gondolatmenet fontos, de nem képezi jelen tanulmány integráns részét, így pusztán lábjegyzetben térek ki rá.

⁸ James D. Morrow: Arms Versus Allies: Trade-Offs in the Search for Security. *International Organization*, 47. (1993), 2. 207–233.

egyfelől összezsugorodás majd globális szinten, de várhatóan a Magyarország számára fontosabb regionális, tehát közép-európai szinten is.

Mindenképp fontos megjegyezni, hogy a nemzetközi kapcsolatok irodalma angol-szász, vagy kifejezetten az Egyesült Államok szempontjából írja le a helyzetet. Viszont az Egyesült Államok egy globális ambíciókkal rendelkező nagyhatalom, amelynek a képességei is megvannak a hegemon szerep felvételéhez. Amikor például a Harvard Egyetem professzora, Graham Allison a Kína–USA nagyhatalmi versengésről ír, számára a rendszer és a régió ugyanaz, hiszen mind a két állam „hatalma” globális hatalmi kivételről ad bizonyítást. Természetesen Magyarország, amely nem rendelkezik globális ambíciókkal, más hatalmi célt kell hogy meghatározzon.¹⁰ Ezen cél meghatározása viszont nem a tudomány dolga, de észben tartandó, amikor ebből az elméleti keretből kiindulva elérünk azon három dilemmához, amely meghatározza Magyarország mozgásterét korunk nagyhatalmi versengésében.

Az első dilemma: Magyarország hatalmi identitása

Az első dilemma, amelynek helyes felmérése a magyar mozgáster meghatározásához elengedhetetlen, nem más, mint Magyarország hatalmi identitásának meghatározása. Hiszen a hatalmi identitás képezi a hatékony és hatásos külpolitika alapkövét. Példának okáért egy nagyhatalomnak nagyhatalmi módon érdemes viselkednie, mert ha nem teszi, felülkerekednek rajta. A hatalmi identitás meghatározásakor érdemes három szempontot figyelembe venni: elsősorban egy adott állam objektív hatalmi státuszát; másodsorban külső identitását (tehát hogy a többi állam miként hogy tekint rá); és harmadsorban pedig az önidentitását (vagyis azt, hogyan tekint saját magára az adott állam).

Az objektív kapacitás és a hatalmi státusz szintjén két államhatalmi típust érdemes meghatározni annak tükrében, hogy egy adott államnak van-e elég hatalma a rendszer szabályainak megalkotásához. Amelyik erre képest, azt nagyhatalomnak hívjuk, amelyik erre képtelen, azt pedig gyűjtő fogalomként nem nagyhatalomnak. Ha ebből a logikából indulunk ki, a nemzetközi rendszerben Magyarország nem nagyhatalomként definiálható, hiszen bruttó hazai össztermékünk nagyjából ötvenedik¹¹ a világon lévő közel kétszáz államból, és bár katonai hatalma fejlődik, messze elmarad a nagyhatalmakétól.

Külső identitásának kérdésében hazánkra világ szinten kishatalomként tekint a többi állam. Itt érdemes még megemlíteni, hogy a hatalmi státuszok pontos meghatározása mindig relatív, tehát attól függ, hogy hány állam alkotja a rendszert, és milyen módon, illetve hány államra oszlik az összes elérhető hatalom. Ma világ szinten komoly különbségek vannak a felső két (Kína és az Egyesült Államok), illetve az őket követő nagyjából

¹⁰ Tovább bonyolítja a kérdést, hogy a nem szigorú értelemben vett társadalomtudományi-politikatudományi megközelítésben is gyakran használják elemzők, szakértők és közéleti írók is ezeket a fogalmakat, viszont eltérő tartalmakat értenek alatta.

¹¹ CIA: *The World Factbook: Explore All Countries – Hungary* (2021. október 1.).

tíz-tizenöt középhatalom között (ilyen India, Oroszország, Németország, Japán), és mindenki más, a kishatalmak között.

Ugyanakkor Magyarország hatalmi önidentitása, főleg az elmúlt tíz évben, ütközik az előző kettővel. Megfigyelhető, hogy Magyarország külpolitikája inkább egy gyengébb regionális középhatalom logikájával működik, vagyis nem hajlandó „beállni a sorba”, hanem saját önálló, „szuverén” hatalmi célokat tűz ki. Ennek az önidentifikációnak az alapja a regionális megközelítés, ahol Magyarország hatalmi önidentitása a kishatalmi identitás felett van. Ebben a megközelítésben amennyiben Magyarország hatalmi régiójának nagyjából Európát vagy a tágabb közép-európai régiót vesszük, akkor mind politikai ambíciója és érdekérvényesítési képessége, mind GDP-je, de katonai ereje is egy gyengébb középhatalmi státuszt vagy e státusz elérésének a lehetőségét vázolja fel.¹²

Bárhogy is közelítsük meg Magyarország hatalmi identitását, nem nagyhatalmi státuszából fakadóan Budapestnek tisztában kell lennie azzal, hogy a rendszer szabályait nem tudja alkotni. Ha Washington és Peking a leválasztás vagy szétválasztás (*decoupling*) útjára lép, és egy új hidegháború felé sodródunk, ezt Magyarország nem tudja megakadályozni. Ugyanakkor hatalmi identitásának helyes meghatározása fontos, hiszen a külső és az önidentitási kép eltérő kockázatvállalási logikát diktál. Tágabb értelemben véve: a kishatalmi logikában a rizikót csökkentő lépések a kifizetődőek, viszont a középhatalmi identitásnál (még ha az csak regionális, illetve gyengébb is) a magasabb rizikóvállalás szokott előrevívó lenni.

A második dilemma: a szövetségi biztonsági dilemma

Hatalmi identitásának helyes meghatározása mellett Magyarországnak mint NATO-tagnak a realista megközelítés szerint a szövetségen belüli biztonsági dilemmát kell hatékonyan feloldania. Ebben a dilemmában kétfajta félelem jelenik meg a szövetséges kis- és középhatalmakban, amikor a nagyhatalmi versengés felerősödik. Egyfelől attól félnek, hogy a nagyhatalom majd magukra hagyja őket (ezt az angol szakirodalom *fear of abandonment*-nek, tehát a magára hagyástól való félelemnek nevezi), másfelől viszont attól, hogy a nagyhatalom olyan háborúba sodorja őket, ahol ők lesznek az áldozat (ez pedig *fear of entrapment*-nek, tehát a csapdába csalástól való félelemnek aposztrofálja). Ezek az alapjai a szövetségi biztonsági dilemmának, amelynek logikáját, mozgatórugóit helyesen kell Magyarországnak értékelnie, és ezekre építkezve kialakítani a jól beárazott válaszlehetőségeket.¹³

A nagyhatalmak feltett szándéka, hogy azt a látszatot keltsék a szövetséges kis- és középhatalmakban, hogy azoknak feltétlenül úgy kell viselkedniük, ahogy a nagyhatalom szeretné. De kutatások bizonyítják, hogy ez nincs így – ez pusztán egy politikai

¹² A középhatalom és a kishatalom fogalmak a politikatudomány világában is pontosításra szorulnak, főleg a középhatalmak illetve azoknak válfajai és változásainak vonatkozásában. A hatalmi identitások meghatározásánál tovább bonyolítja a helyzetet, hogy egy államnál a képességek mellett az aspirációkkal és a cselekvési potenciállal is számolni kell.

¹³ Glenn H. Snyder: *The Security Dilemma in Alliance Politics*. *World Politics*, 36. (1984), 4. 461–495.

kommunikáció, amelyet a nagyhatalom arra használ, hogy saját pozícióját erősítse.¹⁴ Amíg a nagyhatalomnak fontosabb a kapcsolat megőrzése, addig a kisebb szövetséges hatalomnak marad mozgástere.¹⁵ Viszont amint egy nagyhatalom úgy ítéli meg, hogy a kis- és középhatalom cselekedeteinek összessége túl költséges számára, felrúghatja a kapcsolatot, akár azzal, hogy magára hagyja, akár azzal, hogy csapdába csalja a kis- és középhatalmat. Ezeket a drasztikus lépéseket viszont a kisebb hatalomnak el kell kerülnie, ezért érdemes ezt a dilemmát észben tartania, amikor a mozgásterének maximalizálásán gondolkodik Magyarország.

És a nemzetközi rendszer szabályait nem a kis- és középhatalmak határozzák meg, hanem a nagyhatalmak, és amikor jelen vannak a hegemonok, amelyek most úgy tűnik, hogy ütközőpályán vannak. Ezért a szövetséges biztonsági dilemma feloldásakor nagyon fontos eldönteni, hogy milyen kimenetelt prognosztizálunk a nagyhatalmi versengés végeredményeként. Elsődleges kérdés tehát, hogy az Egyesült Államok és a Kína közötti versengés világháborúvá fajulhat-e, mert ilyenkor a nagyhatalmak gyakran feláldozzák a kis- és középhatalmi szövetségeseiket a saját túlélésük érdekében. Ezt természetesen a kis- és középhatalmaknak el kell kerülniük.

Az elsődleges kérdés tehát az, hogy mit hoz majd a jövő az amerikai–kínai nagyhatalmi versengés és a rendszer tekintetében. Talán a leghíresebb és legelterjedtebb írás az amerikai–kínai nagyhatalmi versengésről Graham Allison harvardi professzor nevéhez köthető. Az általa „Thuküdidész csapdájának” aposztrofált elméleti keret adja az első pillért a versengés értelmezéséhez. Allison arra keresi a választ, hogy két hegemon elkerülheti-e a fegyveres konfliktust. Véleménye szerint az Egyesült Államok és Kína esetében elképzelhető, hogy nem lesz konfliktus, főleg, ha kiemelt figyelmet szentelnek ennek a kérdésnek a békés rendezésére a két állam vezetői.¹⁶ Egyes kínai kutatók is arra jutottak, hogy Thuküdidész csapdája elkerülhető, ha a két nagyhatalom kiterjeszti a gazdasági, politikai, biztonsági és kulturális együttműködést is. Más kutatók szerint a konfliktus szinte elkerülhetetlen, legfőképpen azért, mert a két nagyhatalom között a konfliktus forrásainak és típusainak száma komolyan megnövekedett.¹⁷

De léteznek ettől a jövőképtől eltérő értelmezések is. Egyes tudósok szerint nem érdemes az államokat objektív hatalmuk alapján rangsorolni, hanem inkább relációs, tehát egymáshoz viszonyított alapon kell a kapcsolatokat elemezni.¹⁸ Ezt a relációs megközelítést kiemelten helyénvalónak tartják a kishatalmak vonalán, de ez a fajta megközelítés még kevésbé elterjedt. Ha kilépünk a realizmus legszűkebb értelmezéséből, akkor megfigyelhetjük, hogy egyes államok nem pusztán a rendelkezésre álló erőforrásokat, hanem a másik állam szándékait is nézik. Itt a kutatók szerint akkor kell katonai konfliktussal

számolni az Egyesült Államok és Kína között, ha az Egyesült Államok rosszhiszemű cselekvőnek ítéli meg Kínát, amellyel nem tud bizalmi viszonyt kialakítani.¹⁹

Más neves politikatudósok szerint viszont az is elképzelhető, hogy Kína békés felemelkedést hajt végre. Ehhez Barry Buzan és Michael Cox szerint nem kell mást tennie, mint levonni a helyes következtetéseket az Egyesült Államok 1865 és 1945 között megtörtént hatalmi felemelkedéséből.²⁰ Megint mások szerint pedig már maga a kérdés ilyen módon való feltevése sem helyénvaló, mert nem a két nagyhatalom versengése kényszeríti majd konfliktusba Kínát és az Egyesült Államokat, hanem a két állam szövetségei a régióban.²¹ Ha viszont sikerül elkerülni a két hegemon közötti háborút, akkor sem egyértelmű, hogy milyen világ jön. Bár a gazdasági háború a leginkább várt jövőkép, de a múltban a gazdasági háborúkat előbb-utóbb katonai követte. Egy másik lehetőség viszont, hogy technológiai-politikai versengés váltja fel a tradicionális politikai-ideológiát.²² Egy stratégiai dimenzióban gondolkozó tanulmány szerint Kínának egyáltalán nem érdeke a tradicionális katonai vonalon elnyomni az Egyesült Államokat. A dominancia helyett, mivel hosszú távú érdekei úgy kívánják, a huzamosabb együttműködés is ugyanúgy elképzelhető jövőképpé.²³

Összességében és átfogó történelmi megközelítésben az elmúlt évszázadokban tizenhat, hegemonok versengése által megjelölt időszakot tudunk megkülönböztetni.²⁴ Ezekből tizenkettő háborúval ért véget, de négy esetben el lehetett kerülni a háborút. A magyar szövetségi biztonsági dilemma helyes feloldása tehát nagyban attól függ, hogy mit prognosztizálunk, jön-e háború a két nagyhatalom között. Ehhez pedig azt kell leginkább is eldönteni, hogy a jelenünk és a jövőnk különbözik-e a múlttól.

A harmadik dilemma: korunk különlegességének kérdése

A harmadik fontos dilemma tehát az, hogy a jelenünk, tehát korunk, különleges-e – vagyis nemcsak mennyiségben, hanem minőségében eltér-e a történelem többi korszakától. Egyáltalán azért merül fel ez a kérdés, mert tapasztalunk egy történelmi szinten egyedi helyzetet. Ez pedig az, hogy 1945 óta nincs jelen a rendszerünkben, tehát világszinten, közvetlen nagyhatalmi háború. Kisebb, illetve úgynevezett *proxym* háborúk voltak és vannak, de nagyhatalom nagyhatalommal nem állt háborúban az elmúlt háromnegyed

¹⁹ Brandon K. Yoder: Uncertainty, Shifting Power and Credible Signals in US-China Relations: Why the “Thucydides Trap” is Real, but Limited. *Journal of Chinese Political Science*, 24. (2019), 1. 87–104.

²⁰ Barry Buzan – Michael Cox: China and the US: Comparable Cases of ‘Peaceful Rise’? *The Chinese Journal of International Politics*, 6. (2013), 2. 109–132.

²¹ Lam Peng Er: China, the United States, Alliances, and War: Avoiding the Thucydides Trap? *Asian Affairs: An American Review*, 43. (2016), 2. 36–46.

²² Barbara Lippert – Perthes Volkert: Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe. *Stiftung Wissenschaft und Politik-SWP-Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*, 53. (2020), 4. 1–53.

²³ Joshua Shiffrin: The Rise of China, Balance of Power Theory and US National Security: Reasons for Optimism? *Journal of Strategic Studies*, 43. (2020), 2. 175–216.

²⁴ Allison (2015): i. m.

¹⁴ Glenn H. Snyder: *Alliance Politics*. Ithaca, Cornell University Press, 2007.

¹⁵ Eszter Simon: When David Fights Goliath: a Two-Level Explanation of Small-State Role-Taking. *Foreign Policy Analysis*, 15. (2019), 1. 118–135.

¹⁶ Graham Allison: The Thucydides Trap: Are the US and China Headed for War? *The Atlantic*, 2015. szeptember 24.

¹⁷ Yong Deng: Hegemon on the Offensive: Chinese Perspectives on US Global Strategy. *Political Science Quarterly*, 116. (2001), 3. 343–365.

¹⁸ Tom Long: It’s not the Size, it’s the Relationship: from ‘Small States’ to Asymmetry. *International Politics*, 54. (2017), 2. 144–160.

évszázadban. Az orosz–ukrán háborúban is inkább félproxyháborút látunk, mint közvetlen nagyhatalmit. A jelenleg megjósolhatatlan kimenetelű háború, valamint az, hogy abból majd milyen következtetést vonnak le az államok, nagyban befolyásolhatja e dilemmát. Ennek okának meghatározása kritikusan fontos.

A nagyhatalmi háború hiányának több magyarázata lehet. Az egyik magyarázat, hogy ez a periódus 1945 óta túl rövid ahhoz, hogy bármilyen következtetést le tudjunk vonni belőle. Ha ez így van, akkor nincs ok különlegességről beszélni, ezt a dilemmát figyelmen kívül kell hagyni. De ha mégiscsak jelentőségteljes, akkor is több oka lehet, aminek helyes felismerése kiemelten fontos a dilemmára adott hatékony válasz meghatározásakor.

Egyfelől a nukleáris fegyverek elterjedése is magyarázhatja, hogy nincs nagyhatalmi háború. Érvelhetünk amellett, hogy túl költségessé vált a háború. Ha ez a helyzet, akkor a háború szabályai csak átalakultak, és másképp kell a választ strukturálni. Vagy az is lehet, hogy a globalizációs folyamatok olyan mértékben alakították át a társadalmakat, hogy már minőségi változásról beszélünk, és nem érdeke senkinek ezeket visszaforgatni. Mind a két állítás megcáfolhatatlan történelmileg, mert nincs ellenpéldánk. De ezekre hosszú távú külpolitikát alapozni nehéz.

A háború hiányát okozhatta az is, hogy a jelenlegi hegemon, az Egyesült Államok, gyakran eltérően viselkedett az eddigiektől. Ezt általában a multilaterális diplomáciai tevékenysége, illetve a liberális nemzetközi világrend felállítására tett kísérletei igazolták – vagyis, hogy az Egyesült Államok nem érdekalapú nagyhatalom, hanem értékalapú. Ha ez magyarázná a nagyhatalmi háborúk hiányát, akkor is érdemes ennek az okát megvizsgálni. Megjegyzendő, hogy a történelem folyamán szinte mindig multipoláris vagy bipoláris rendszereket figyelhettünk meg, sosem volt egy teljes rendszert szinte egyeduralkodó állam által dominált időszak. A Szovjetunió felbomlásával viszont az USA ilyen, úgynevezett unipoláris helyzetbe került. A történelmi példáktól eltérően viszont az elmúlt harminc évben a rendszerben a hegemon a liberális világrend értékalapú logikájára hivatkozott. Ez az értékalapú nagyhatalmi viselkedés azonban, mivel az Egyesült Államoknak nem volt nagyhatalmi kihívója, valójában egy érdekalapú megközelítést is bújthatott.

Ennek az eldöntése kiemelten fontos a magyar mozgástér meghatározásakor, mivel a Washington által vezetett liberális világrend egyeduralma megkérdőjeleződni látszik Kína felemelkedésével. A dilemma feloldásakor eldöntendő kérdés, hogy visszatérhet-e a legutóbb a hidegháború alatt megtapasztalt érdekszféra-mentalitású világ. Érdekszférák alatt olyan, földrajzilag körülhatárolható régiót értünk, ahol a legerősebb állam hatalmat tud gyakorolni a többi, gyengébb állam felett. Ez egy hierarchiaalapú minirendszer, ahol a hatalmat gyakorló állam elég erős, és ha érdekei úgy kívánják, kint tartja a régióból a többi nagyhatalmat, valamint függőségi viszonyban tartja az érdekszférájába tartozó többi államot, avagy a kis- és középhatalmakat.

Ha azonban újra megvizsgáljuk az elmúlt harminc év történéseit egy realista²⁵ szemüvegen keresztül, akkor egy alternatív magyarázatot is találunk erre a korszakra.

Mégpedig azt, hogy az Egyesült Államok nem maga mögött hagyta az érdekszférákat, hanem egyszerűen egy egybefüggő, szinte határtalan érdekszférát alakított ki saját maga számára. És itt az értékalapú megközelítés csak érdekalapon nyugvó kommunikációs elem volt.

Ebben a dilemmában Magyarországnak úgy kell meghatároznia a mozgásterét ma, hogy nem tudja biztosan, mi lesz a jövő, csak a jelekből tud következtetni. Eltérő stratégiát kellene folytatnia, ha tudná, hogy katonai háború a jövő, vagy ha tudná, hogy az Egyesült Államok vagy Kína fogja nyerni a nagyhatalmi versengést, illetve akkor is, ha tudná, hogy a nukleáris fegyverek vagy a globalizációs folyamatok elterjedése idejévé vált a háború. Mivel ezeket nem tudja, magas bizonytalansági faktort kell szembenéznie stratégiájának meghatározásakor. Kiindulópontként érdemes megjegyezni, hogy Magyarországnak, mint minden államnak, elsődleges célja most is ugyanaz, mint ami volt is és lesz, mégpedig, hogy saját biztonságát garantálja.

Makroszintű válaszstratégiák

Egy államnak a saját biztonsága garantálásához a nemzetközi rendszerben hatékony érdekérvényesítésre van szüksége. És ugyan a múlt században a nemzetközi kapcsolatok elmélete marginális szereplőként kezelte a kis- és középhatalmakat a nemzetközi rendszerben való érdekérvényesítéskor, modernebb tanulmányok ugyanakkor erre rációznak. Leírják többek között, hogy különösen a hidegháború végével nőtt meg a kis- és középhatalmak mozgástere.²⁶ Több, egymástól eltérő stratégiát is követhetnek a kis- és középhatalmak, amikor ebben az új nemzetközi helyzetben egy felemelkedett Kínával és a kiújult nagyhatalmi versengéssel találják szembe magukat. Bármilyet is válasszanak, számukra különösen sok származékos hozadékkal járhat a cselekedeteiket a cselekedeteik magyarázatától, avagy politikai narratívájától, elkülöníteni.

Rendszerszinten három, egymástól jól elkülöníthető válaszstratégiára van lehetősége ilyen helyzetben egy államnak. Ezekből a nemzetközi kapcsolatok elmélete általában az ellensúlyozási (*balancing*) viselkedést szokta a legfőbb motiváló tényezőként említeni, amikor egyes államok szövetségi, illetve helyezkedési stratégiáit írja le.²⁷ Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy amikor egy állam a rendszerben túl nagy hatalomra tesz szert, a többi állam, saját biztonságát féltve, összetömrül és ellensúlyozza. A második általánosan megfigyelt viselkedési forma a „együtt helyezkedés” (angolul *bandwagoning*). Itt egyes, kevesebb hatalommal rendelkező államok az egyensúlyozástól eltérő reakcióval válaszolnak egy egyre nagyobb hatalommal rendelkező állam vagy feltörekvő hegemon felemelkedésére. Nem ellensúlyozzák, hanem csatlakoznak a felemelkedő államhoz. Tehetik ezt saját biztonságuk megőrzése érdekében vagy pedig „profitmentalitásból”,²⁸

²⁶ Jeffrey Willis: Breaking the Paradigm(s): A Review of the Three Waves of International Relations Small State Literature. *Pacific Dynamics: Journal of Interdisciplinary Research*, 5. (2021), 1. 19–32.

²⁷ Stephen Walt: *Origin of Alliances*. Ithaca, Cornell, 1987.

²⁸ Randall L. Schweller: Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, 19. (1994), 1. 72–107.

²⁵ Fennáll egy másik lehetőség is, mégpedig hogy az emberi természet változott. Ez egy érdekes filozófiai eshetőség, de ennek taglalása nem célja ezen tanulmánynak.

bízva abban, hogy javadalmazásban részesíti majd őket a feltörekvő nagyhatalom. Egy harmadik lehetőség a „hedging”, avagy az ékelési stratégia. Itt egy állam igyekszik a potenciális veszteségeit korlátozó ellenügyleteket kötni.²⁹

Ezekből a válaszstratégiákból a nagyhatalmak alapvetően a saját képességeik alapján önállóan tudnak választani. Viszont kis- és középhatalmak számára, mivel esetükben a biztonság önálló garantálása nem adott, eltérő szabályok működnek. Olyan kis- és középhatalmak számára, amelyek pedig már egy szövetségi rendszerben vannak, a válaszstratégia kialakításakor a szövetségi ráhatással is számolni kell.

A kis- és középhatalmak mozgásterének meghatározásakor azt mindenképp észben kell tartani, hogy a nagyhatalmak a múltban is alapvetően a saját érdekeiket nézték, és gyakran csak felhasználták a kis- és középhatalmakat. És mivel nem a kis- és középhatalmak alkotják a rendszer szabályait, hanem azokat a nagyhatalmak teszik, a kis- és középhatalmaknak a cselekedeteik mellett azok látszatára is különösen figyelni kell.³⁰ Jól megválasztott kommunikációs stratégiával ugyanazon cselekedetet lehet másként kommunikálni a két hegemon felé, ami növelheti egy kis- és középhatalom mozgásterét.

Elméleti összegzés, gyakorlati végszó

Érvelésünk szerint az e fejezetben bemutatott három elméleti dilemma helyes értelmezése határozza meg Magyarország mozgásterének kialakításának mértékét és lehetőségét. Viszont ezek az elméleti kérdések, Magyarország kis- vagy középhatalmi identitása, a szövetségi biztonsági dilemma okozta kettős félelmek kezelése és korunk különlegességének megítélése, nem nyújtanak egyértelmű gyakorlati javaslatot. Az elmélet gyakorlati átültetése nem egyértelmű folyamat, ami miatt néhány más szempont is érdemes kitérni.

Elsőként is észben kell tartani, hogy a hatalom meghatározása folyamatosan változik, és a tudomány mindig csak követi a politikát. Emiatt „versenyhátrányban” van az elmélet a gyakorlathoz képest, bár a kettő valahol keresztezi egymást.³¹ Továbbá költséges eljárás a szövetségi rendszereket elhagyni. Kis- és középhatalmak nem is egykönnyen törnek meg szövetségi kötelekeiket, és a nagyhatalmi versengési folyamat önmagában eddig nem biztosított elég indokot ilyenre. Végezetül pedig a közép-európai régió sajátosságainak figyelembevételekor érdemes kiemelni, hogy a kutatások szerint a nem nagyhatalmak „olyan időszakokban voltak képesek befolyásolni a nagyhatalmak politikáját, amikor azok átmenetileg elvesztették hatalmukat a térségben”.³²

Egy szövetségi rendszert vezető nagyhatalom rendszerszintű pozíciójának megingása látszatának megjelenésekor tehát megnövekszik a szövetségi rendszerben lévő

kis- és középhatalmak mozgásterének. De csak mértékkel növekszik, és megfontoltan lehet a mozgásteret növelni, mivel a nagyhatalom más logikával ítéli meg az egyes kérdéseket, mint a kis- és középhatalom, ami növeli a hibakockázatot.

Magyarország számára a mozgásterének növelésekor, ennek a hibakockázatnak a mérséklése miatt, javaslatként azt tudjuk mondani, hogy el kell választani az erőforrások kezelését a befolyás kezelésétől,³³ valamint a cselekedeteket a cselekedetek kommunikációjától. Magyarország számára a jelenlegi rendszerszintű bizonytalanságban a mozgáster növelése fontos, de csak addig, amíg a saját szövetségi rendszeren belül ez nem okoz túl nagy károkat. Túlfeszíteni a húrt semmiképpen sem érdemes, mert abból csak rosszul jött ki eddig a történelem folyamán mindegyik kis- és középhatalom.

Irodalomjegyzék

- Allison, Graham: The Thucydides Trap: Are the US and China Headed for War? *The Atlantic*, 2015. szeptember 24. Online: www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/
- Borhi László: A kisállamok szerepe a nemzetközi politikában. *Történelmi Szemle*, 56. (2014), 1. 61–73.
- Brady, Anne-Marie – Baldhur Thorhallsson: Small States and the Turning Point in Global Politics. In Anne-Marie Brady – Baldhur Thorhallsson (szerk.): *Small States and the New Security Environment*. Cham, Springer, 2021. 1–11. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51529-4_1
- Braveboy-Wagner, Jacqueline: Opportunities and Limitations of the Exercise of Foreign Policy Power by a Very Small State: The Case of Trinidad and Tobago. *Cambridge Review of International Affairs*, 23. (2010), 3. 407–427. Online: <https://doi.org/10.1080/09557571.2010.484049>
- Buzan, Barry – Michael Cox: China and the US: Comparable Cases of ‘Peaceful Rise’? *The Chinese Journal of International Politics*, 6. (2013), 2. 109–132. Online: <https://doi.org/10.1093/cjip/pot003>
- Cheng-Chwee, Kuik: The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 30. (2008), 2. 159–185.
- CIA: *The World Factbook: Explore All Countries – Hungary* (2021. október 1.).
- Deng, Yong: Hegemon on the Offensive: Chinese Perspectives on US Global Strategy. *Political Science Quarterly*, 116. (2001), 3. 343–365. Online: <https://doi.org/10.2307/798020>
- Er, Lam Peng: China, the United States, Alliances, and War: Avoiding the Thucydides Trap? *Asian Affairs: An American Review*, 43. (2016), 2. 36–46. Online: <https://doi.org/10.1080/00927678.2016.1150765>
- Illés Gábor: Thuküdidész és a politikai realizmus. *Politikatudományi Szemle*, 24. (2015), 1. 111–131.

²⁹ Kuik Cheng-Chwee: The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 30. (2008), 2. 159–185.

³⁰ Shakaib Rafique: Conceptualizing Strategic Risk-taking by Small States Under Game Theory (A Constructivist Analysis). *The Journal of Social Science*, 5. (2021), 9. 16–33.

³¹ Ennek feldolgozása külön tanulmányokat érdemel.

³² Borhi László: A kisállamok szerepe a nemzetközi politikában. *Történelmi Szemle*, 56. (2014), 1. 61–73.

³³ Skander Nasra: Governance in EU Foreign Policy: Exploring Small State Influence. *Journal of European Public Policy*, 18. (2011), 2. 164–180.

- Lippert, Barbara – Perthes Volkert: Strategic Rivalry Between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe. *Stiftung Wissenschaft und Politik-SWP-Deutsches Institute für Internationale Politik und Sicherheit*, 53. (2020), 4. 1–53.
- Long, Tom: It's not the Size, it's the Relationship: from 'Small States' to Asymmetry. *International Politics*, 54. (2017), 2. 144–160. Online: <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0028-x>
- Morrow, James D.: Arms Versus Allies: Trade-Offs in the Search for Security. *International Organization*, 47. (1993), 2. 207–233. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027922>
- Nasra, Skander: Governance in EU Foreign Policy: Exploring Small State Influence. *Journal of European Public Policy*, 18. (2011), 2. 164–180. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.544490>
- Rafique, Shakaib: Conceptualizing Strategic Risk-taking by Small States Under Game Theory (A Constructivist Analysis). *The Journal of Social Science*, 5. (2021), 9. 16–33. Online: <https://doi.org/10.30520/tjsosci.870897>
- Schweller, Randall: Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, 19. (1994), 1. 72–107. Online: <https://doi.org/10.2307/2539149>
- Shiffrinson, Joushua: The Rise of China, Balance of Power Theory and US National Security: Reasons for Optimism? *Journal of Strategic Studies*, 43. (2020), 2. 175–216. Online: <https://doi.org/10.1080/01402390.2018.1558056>
- Simon, Eszter: When David Fights Goliath: a Two-Level Explanation of Small-State Role-Taking. *Foreign Policy Analysis*, 15. (2019), 1. 118–135. Online: <https://doi.org/10.1093/fpa/ory002>
- Snyder, Glenn H.: *Alliance Politics*. Ithaca, Cornell University Press, 2007.
- Snyder, Glenn H.: The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36. (1984), 4. 461–495. Online: <https://doi.org/10.2307/2010183>
- Szalai Máté: A világrend fragmentációja és a kisállamok helyzete az új koronavírust követően. *Külügyi Szemle*, 19. (2020), 3. 57–77. Online: https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2020.3.04
- Thuküdidész: Méloszi dialógus. In Thuküdidész: *Peloponnészoszi háború V*. Ford. Muraközy Gyula. 2.
- Walt, Stephen: *Origin of Alliances*. Ithaca, Cornell, 1987.
- Waltz, Kenneth: *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1979.
- Willis, Jeffrey: Breaking the Paradigm(s): A Review of the Three Waves of International Relations Small State Literature. *Pacific Dynamics: Journal of Interdisciplinary Research*, 5. (2021), 1. 19–32.
- Yoder, Brandon K.: Uncertainty, Shifting Power and Credible Signals in US-China Relations: Why the “Thucydides Trap” is Real, but Limited. *Journal of Chinese Political Science*, 24. (2019), 1. 87–104. Online: <https://doi.org/10.1007/s11366-019-09606-1>

A GLOBÁLIS ERŐTÉR

Washingtoni stratégiai prioritások Kelet-Közép-Európában

Csizmazia Gábor – Kozma Klementina

Az amerikai geopolitika és Kelet-Közép-Európa az elmélet és a gyakorlat tükrében

A geopolitika lényegét képező hatalmi realitások az Egyesült Államok és Kelet-Közép-Európa történelmében nemcsak meghatározó szerepet játszottak, hanem össze is kötötték a transzatlanti feleket. Mindazonáltal az utóbbiak geopolitikához fűződő viszonya árnyaltabb. Egyfelől míg a mai nemzetközi rend Washington elvárásai szerint létesült, az amerikai külpolitikai gondolkodás sokáig elutasította a nagyhatalmi politikát.¹ Másfelől Kelet-Közép-Európa folyamatosan ez utóbbi tárgya volt, hiszen a térség kisebb államai a környező hatalmak közé szorultak. Maga a geopolitika is ennek okán nyerte el kétes megítélését.² Noha vitatható, hogy a geopolitikai megfontolások valaha is eltűntek a nemzetközi politikából, az kétségtelen, hogy az Egyesült Államok és kihívói közötti hatalmi verseny a 2010-es években látványosan felélénkült, geopolitikai törekvéseik egyik helyszíne pedig éppen Kelet-Közép-Európa.

Kelet-Közép-Európa az amerikai geopolitikai elméletben

Noha a brit és amerikai külpolitikai gondolkodásban létezik egyfajta távolságtartás Európától, a kiemelkedő geopolitikai gondolkodók külön figyelmet szenteltek Kelet-Európának. Halford J. Mackinder brit geográfus a 20. század elején Euráziát a világ-sziget (*World-Island*) kifejezéssel illette, kiemelve az ott található magterületet (*Heartland*), amely alatt a Balti-tenger, a Duna középső és alsó szakasza, illetve a Fekete-tenger, Kis-Ázsia, a Kaukázus és Perzsia, valamint Tibet és Mongólia által körbevett (igazán precíz lehatárolással nem jellemzett) teret értette. Mackinder emlékeztetett, hogy a három komoly emberi erőforrással rendelkező hatalmat (Németországot, Ausztria-Magyarországot és Oroszországot) is magába foglaló magterületért vívott verseny (konkrétan a szlávok germán uralom alá hajtásának szándéka, illetve az előbbieket ellenállása) volt az első világháború eredője, sőt már 1919-ben úgy vélte, semmilyen írott szerződés (így például a Nemzetek Szövetségének alapokmánya) sem képes garantálni, hogy a magterület ne legyen egy újabb világháború középpontja. Így Mackinder fontosnak tartotta hangsúlyozni az utókor számára elhíresült gondolatát: „Aki uralja Kelet-Európát, irányítja a magterületet; aki uralja a magterületet, irányítja a világ-szigetet; aki uralja

¹ James M. McCormick: *American Foreign Policy & Process*. Boston, Wadsworth, 2010. 22.

² A geopolitika a német *Geopolitik* szóból ered, ezt a két világháború között a német (illetve náci) nagyhatalmi törekvésekhez társították. Mackubin Thomas Owens: In Defense of Classical Geopolitics. *Naval War College Review*, 52. (1999), 4. 62. Hasonlóképp volt tabu (főleg szláv körökben) a német *Mitteleuropa* mint a Kelet-Közép-Európára irányuló első geopolitikai koncepciók egyike.

a világszigetet, irányítja a világot.”³ Mindennek megfelelően a brit geopolitika egyik fő célja megakadályozni egy ellenséges hatalom hegemon szerepre törését Euráziában.

A brit Mackinder gondolatait az amerikai Nicholas J. Spykman alkalmazta az Egyesült Államok szemszögéből, szintén a földrajzi adottságokból, illetve a tengeri és szárazföldi hatalmak viszonyából kiindulva. Mackinder magterületének egyik sajátossága az volt, hogy az azt körülvevő belső peremívvél (*inner crescent*) ellentétben nem rendelkezett kijáráttal az óceánokhoz. Spykman megtartotta a magterület gondolatát, ám a belső peremívet átnevezte az angol nyelvben beszédesebb peremterületnek (*rimland*), illetve az Eurázsia körül szétszóródott szigeteket és területeket lefedő külső peremívré (*outer crescent*) a szintén találóbb part menti (*off-shore*) jelzőt alkalmazta. Geopolitikai következtetésében is pontosította a brit geográfust. Spykman szerint Mackinder gondolata, miszerint Euráziában a szárazföldi és tengeri hatalmak feszülnek egymás ellen a dominanciáért (ami brit–orosz versenyt jelentett), megtevesztő, ugyanis nem e két erő, hanem a peremterület hatalmi viszonyait megváltoztató erők képezik a konfliktusok valódi tárgyát (amint azt a francia-, majd németellenes brit–orosz szövetségek is szemléltették). Így Spykman elhíresült mondása: „Aki irányítja a peremterületet, uralkodik Eurázián; aki uralkodik Eurázián, irányítja a világ sorsát.” A magterület helyett tehát a peremterület vált fontossá, ahol a hatalmi erőviszonyok drasztikus változása ellen az Egyesült Államok két világháborúban is fegyvert fogott.⁴

Spykman fontos szerepet játszott abban, hogy a geopolitika kikerüljön a nácik kezéből, és a nemzetközi kapcsolatok elemzésének elismert részét alkossa, hiszen az amerikai külpolitikai gondolkodásban tudatosulhatott a tézis, miszerint az eurázsiai hatalmi egyensúly kérdése fontos, helyi aktivitással járó feladatot ad az Egyesült Államok számára. Colin S. Gray szerint a szovjetek feltartóztatására irányuló stratégia atyjának George F. Kennan mellett Spykmant is tekinthetnénk, ugyanis az Európában tartott amerikai jelenlétet biztosító NATO megteremtése „egy jellemzően spykmani fejlemény”.⁵ Ironikus módon épp a bipoláris rend tüntette el térségünket az amerikai geopolitikai kalkulációkból. Saul Bernard Cohen amerikai geográfus 1963-ban megjegyezte: miután Európát nyugati és keleti részre lehet osztani, „Közép-Európa nincs többé. Pusztán egy földrajzi kifejezés, melynek nincs geopolitikai tartalma.”⁶ A hidegháború után újra felvetődött Eurázsia geopolitikai térképének átgondolása, amelynek egyik képviselője maga Cohen volt: a szerző 1991-ben Közép- és Kelet-Európát egy kapurégióként (*gateway region*) azonosította, amely a két fő geostratégiai tér (a tengeri és eurázsiai terület) közötti interakciók helyszínéül szolgál.⁷

Kelet-Közép-Európa geopolitikai elfeledése és visszatérése

A gyakorlatban Washington térségünk iránti érdeklődése a 20. században visszafogott volt. Bár Spykman meglátása a peremterület és a két világháborús amerikai részvétel közötti kapcsolatról helytálló, a háború utáni kelet-közép-európai rendezésekben az Egyesült Államok kevésbé volt aktív. Míg Woodrow Wilson liberális internacionalista nézetei olyan önrendelkezést kínáltak a térségben élő nemzetek számára, amelyek nem hoztak stabilitást, addig Franklin D. Roosevelttel megközelítette Kelet-Közép-Európának nem szánt központi szerepet, sőt végül a szovjet érdekszférát elfogadó realizmust jelentette. A hidegháború alatt Washington hozzáállását ambivalencia jellemezte:⁸ a retorika és a tettek szétválása jelezte, hogy a térség „politikailag halott”,⁹ vagyis „elfeledett régió” volt.¹⁰ Szintén kettősség mutatkozott a posztbipoláris kor amerikai külpolitikájában. A Kelet-Közép-Európa jövőjével foglalkozó nyugati szakirodalomban az amerikaiak (például Henry Kissinger és Zbigniew Brzezinski) voltak aktívabbak, ám nézeteik a térség államaiban nem találtak visszhangra.¹¹ Ékes példa erre az egyébként csehszlovák származású Madeleine Albright egy 1991-ben közölt írása. A későbbi külügyminiszter egyfelől kijelentette, hogy „Közép- és Kelet-Európa térsége vitathatatlanul stratégiai jelentőségű az eurázsiai földterület tekintetében, [ahol az amerikai kapcsolataikat erősíteni kívánó országok] [...] fontos talajt adhatnak az Egyesült Államoknak [...] Oroszország és Németország között”, másfelől akkor még a NATO keleti bővítése helyett inkább egy összeurópai biztonsági rendszer létesítését látta valószínűbbnek.¹²

Mindez azt jelentette, hogy Washingtonban Kelet-Közép-Európa nem önmagában, hanem más hatalmak vonatkozásában fontos, azaz elsősorban orosz, másodsorban német relációban képezheti amerikai érdekek tárgyát.¹³ A térség országai a 2000-es évek elején erősíteni tudták pozícióikat az iraki és afganisztáni háborúhoz nyújtott támogatásaik révén, jóllehet ez csak átmenetileg volt működőképes: „új Európa” Washingtonban lelkes, ám a nyugati „rég Európához” képest gyengébb szövetségesnek bizonyult, ráadásul geopolitikai értéke a globális kihívásokban kevésbé bírt relevanciával. Az utóbbin a 2014-es ukrain konfliktus változtatott. Maga a geopolitika a Trump-adminisztráció stratégiai dokumentumaival tért vissza az amerikai külpolitikába: 2017-es nemzeti biztonsági stratégiája többször is említette a „geopolitika” kifejezést,¹⁴ ami addig ilyen típusú dokumentumokban nem volt jellemző, sőt az utóbbiakban eleve nem tudatosult a világ különböző

⁸ Robert Hutchings: The “Eastern Question” Revisited. *Problems of Post-Communism*, 41. (1994), 5. 45–46.

⁹ William H. Luers: The U.S. and Eastern Europe. *Foreign Affairs*, 65. (1987), 5. 978–979.

¹⁰ Charles Gati: The Forgotten Region. *Foreign Policy*, (1975), 19. 136–140.

¹¹ Aart Jan Riekhof: The Transformation of East-Central European Security. *Perspectives*, (2003/2004), 21. 56.

¹² Madeleine Albright: The Role of the United States in Central Europe. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 38. (1991), 1. 82–84.

¹³ Burkhard Koch: American and German Approaches to East Central Europe: A Comparison. *World Affairs*, 156. (1993), 2. 92.

¹⁴ The White House: *National Security Strategy of the United States of America* (2017). 26–28., 32., 34. és 45–46.

³ Halford J. Mackinder: *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. Washington D. C., National Defense University Press, 1996. 78–80. és 106.

⁴ Nicholas John Spykman: *The Geography of the Peace*. New York, Brace and Company, 1944. 35–44.

⁵ Colin S. Gray: Nicholas John Spykman, the Balance of Power, and International Order. *The Journal of Strategic Studies*, 38. (2015), 6. 880., 883–884. és 892.

⁶ Saul B. Cohen idézi Otilia Dhand: *The Idea of Central Europe. Geopolitics, Culture and Regional Identity*. London – New York, Bloomsbury – I. B. Tauris, 2018. 165.

⁷ Owens (1999): i. m. 70–71.

térsegeiben zajló hatalmi verseny valósága.¹⁵ Hasonlóképp, a 2018-as nemzeti védelmi stratégia kijelentette, hogy Washington figyelmének középpontjában immár „az államközi stratégiai versengés, nem a terrorizmus” áll.¹⁶ A Trump-adminisztráció a liberális nemzetközi renddel társított Nyugat védelmének szükségességét hirdette meg, méghozzá épp Kelet-Közép-Európában, Trump elnök 2017-es varsói beszéde 2018-ban a hivatalos, a „nyugati szövetség megszilárdítása” címet viselő Európa-stratégia alapját képezte.¹⁷ Az utóbbit bejelentő A. Wess Mitchell korábban a nyugati szövetség határain jelentkező hatalmi szondázásokról írt, amelyek Washington helyi szövetségei iránti elkötelezettségét hivatottak tesztelni.¹⁸ Így nem volt meglepő, hogy a Trump-adminisztráció Európa-stratégiájában térségünk kiemelt figyelemben részesült,¹⁹ az amerikai diplomácia pedig „elvhű szerepvállalással”²⁰ és különböző gesztusokkal tért vissza Kelet-Közép-Európába.

Az amerikai geopolitika és Kelet-Közép-Európa napjainkban

A Trump-adminisztráció alatt térségünk a fokozott amerikai érdeklődés hasznélvezője lehetett, ami elsősorban a politikai kapcsolatok javításában érződött. Washington kelet-közép-európai „elvhű szerepvállalása” egyfajta pragmatizmust hozott, ami a politikailag érzékeny ügyek stratégiai prioritásuk szerinti rugalmas kezelését jelentette. A nyugat-európai társaikhoz képest a Trump-adminisztrációval jobb politikai viszonyt kialakító kelet-közép-európai kormányok számára a fő kérdés az volt, hogy meddig minősül politikailag tarthatónak a tettek (a közös amerikai és kelet-közép-európai érdekek) szavakkal (a transzatlanti kapcsolatokban elvárt gesztusokkal) szembeni érvényesítése. Így a 2020-as amerikai elnökválasztás kimenetele térségünkben kiemelten fontos fejlemény volt, különösen annak fényében, hogy Joseph R. Biden győzelme egy régi-új amerikai külpolitika visszatérését sejtette.

Az amerikai stratégia indokoltsága és hiánya

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a nemzetközi hatalmi versenyen még az elvileg mindenkit érdeklő közösségbe terelő transznacionális kihívások sem enyhítenek, a koronavírus-járvány ugyanis tovább fokozta a nemzetközi politikában. Henry Kissinger szerint a pandémia örökre megváltoztatta a világrendet, előtérbe hozva a kormányzás

anakronisztikus, külső ellenséggel szemben „fallal körülvett város” koncepcióját.²¹ Míg a korábbi regionális biztonsági kihívások a liberális nemzetközi rend intézményeinek működőképességét, addig a koronavírus-járvány a globális termelési láncokból eredő függőségek fenntarthatóságát kérdőjelezte meg. Az utóbbi a Kínai Népköztársasághoz fűződő viszony nyugati átértékelését tette szükségessé, erősítve a már korábban megfogalmazott gondolatot, miszerint Washington fő geopolitikai riválisa nem Moszkva, hanem Peking. Minden személyes és szakmai ellenszenve mellett Joseph R. Biden osztja republikánus elődjének néhány meglátását e téren: mindketten belső hibákat és visszaéléseket látnak a liberális nemzetközi rendszerben, amelyek részben a globalizáció okozta hazai gazdasági-társadalmi változásokból, részben a külföldi revizionista erők fellépéséből erednek. Jake Sullivan, Biden elnök nemzeti biztonsági főtanácsadója korábban még arról írt, hogy Washington egyik kihívója sem cserélheti le a liberális rendet, mivel erre Moszkva részéről a képesség, Peking részéről pedig a szándék hiányzik.²² Az elnökválasztás évében azonban már ő is időszerűnek gondolta feltenni a kérdést, hogy vajon a Kínai Népköztársaság a világ vezető hatalma szeretne-e lenni. Amennyiben igen, úgy Peking ezt regionális szinten kelet-ázsiai térnyerésével kemény hatalmi eszközök által, vagy globális szinten az amerikai szövetségek politikai-gazdasági aláásásával érheti el „éles hatalmi” (*sharp power*) eszközök által, többek közt Kelet-Közép-Európában.²³

A térségünkre irányuló amerikai stratégia indokoltságát A. Wess Mitchell is ebben látta, de később más elemzők is megerősítették,²⁴ rámutatva a geopolitikai indíttatású regionális kezdeményezések amerikai felkarolásának jelentőségére.²⁵ Mindazonáltal a hivatalba lépő Biden-adminisztráció külpolitikáját Kelet-Közép-Európában vegyes várakozások övezték. A demokrata politikus személyes és szakmai profilja republikánus elődjének antitézise: Biden elnök közel ötvenévnnyi tapasztalattal rendelkezik a washingtoni politikában, amelynek egy részét kifejezetten külügyi kérdésekkel töltötte szenátusi, illetve alelnöki hivatalában. Külön kiemelendő, hogy kül- és biztonságpolitikai csapatának főbb tagjai (köztük Antony Blinken külügyminiszter, Jake Sullivan nemzeti biztonsági főtanácsadó, illetve Victoria Nuland és Karen Donfried külügyi helyettes államtitkárok) szintén szakmai veteránok hírében állnak. Kelet-Közép-Európa vonatkozásában a kritikusok emlékeztettek arra, hogy Biden elnök és e szakértők jelentős részben abból az Obama-adminisztrációból rekrutálódtak, amely Nyugat-Európában sokáig irreális népszerűségnek örvendett, miközben Kelet-Közép-Európára (az ukrainai válságig bezárólag) kevesebb figyelmet fordított, egyik első külpolitikai kezdeményezése pedig az amerikai–orosz kapcsolatok megújítására tett kísérlet (*reset*) volt. Ezzel szemben az optimisták kiemelték e külügyi csapat munkatársainak liberális internacionalista

¹⁵ Nadia Schadlow: Welcome to the Competition. *War on the Rocks*, 2017. január 26.

¹⁶ United States Department of Defense: *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge* (2018). 1.

¹⁷ A. Wess Mitchell: A nyugati szövetség megszilárdítása. *Az USA Nagykövetsége Magyarországon*, 2018. június 5.

¹⁸ Jakub Grygiel – A. Wess Mitchell: Pressure on the Peripheries. *The American Interest*, (2016), 49–55.

¹⁹ Thomas Wright: Trump Is Choosing Eastern Europe. *The Atlantic*, 2018. június 6.

²⁰ David A. Werner: The United States is Back in Central Europe, State Department Official Says. *Atlantic Council*, 2019. július 17.

²¹ Henry Kissinger: The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. *The Wall Street Journal*, New York, Eastern Edition, 2020. április 4. A.17.

²² Jake Sullivan: The World After Trump. How the System Can Endure. *Foreign Affairs*, 97. (2018), 2. 16–17.

²³ Hal Brands – Jake Sullivan: China's Two Paths to Global Domination. *Foreign Policy*, (2020), 237. 46–51.

²⁴ Dmytro Tuzhanskyi: Redefining US Strategy in the Region. *New Eastern Europe*, 47. (2021), 4. 69.

²⁵ Vladislav Faraponov: Joe Biden Needs Eastern Europe as a Success Story. *New Eastern Europe*, 46. (2021), 3. 74.

és atlantista profilját, valamint keményvonalas Oroszország-politikáját, amelynek már Barack H. Obama hivatali idejében is hangot adtak. Mindezek fényében egyesek arra számítottak, hogy a Biden-adminisztráció külpolitikája térségünkben valójában nem megismétli, hanem meghaladja demokrata elődjének gyakorlatát.²⁶

Ugyanakkor vitatható, hogy a Biden-adminisztráció tervezett-e egyáltalán egy átfogó Kelet-Közép-Európa stratégiát. Bár Biden elnök hazai és nemzetközi politikai helyzete messze nem tekinthető azonosnak Obama elnökével, vannak fontos hasonlóságok. Egyrészt az Obama-adminisztráció óta az amerikai külpolitikában egyre jobban tetten érhető a hegemon szerepének változtatási szándéka, ami a gyakorlatban leginkább az erőteljesebb hazai (társadalom- és gazdaságpolitikai) programokban, valamint visszafogottabb nemzetközi szerepvállalásokban (katonai konfliktusok lezárásában és kerülésében) ölt testet. A terror elleni globális háború költségeinek megvágására irányuló szándék egybeesett a 2007–2008-as pénzügyi-gazdasági visszaesés problémáinak orvoslásával, amihez közvetlenül társultak a hazai infrastruktúrák régóta elmaradt fejlesztésére tett ígérek. Főleg ez utóbbi gondolatok nyertek egyre nagyobb teret maguknak demokrata és republikánus körökben egyaránt. Donald J. Trump realista nemzetállami önzésével társított „Amerika az első” (*America First*) kampányszlogenje (kiegészítve a „Tegyük újra nagyvá Amerikát” – *Make America Great Again* mottóval) is lényegében ezt az igényt kívánta megfogalmazni, és bár Joseph R. Biden programja közelebb áll a nemzetközi kapcsolatok liberális irányzataihoz, a koronavírus-járvány árnyékában az amerikai gazdaság és infrastruktúrák megerősítése nála is kiemelt helyet foglal el, amit jól szemléltettek a szorgalmazására hozott kezdeményezések (köztük az amerikai termékek vásárlását preferáló elnöki rendelet, de különösen a kétpárti támogatást élvező, összesen 1,2 billió dollár értékű, alapvetően a fizikai infrastruktúra-fejlesztésről szóló törvény, valamint a politikai értelemben már megosztóbb, az infrastruktúrára tágabb értelemben hivatkozó 1,75 billió dollár értékű „Jobban újjáépíteni” – *Build Back Better* csomag). Külön kiemelendő a pártvonalak mentén (demokrata támogatással) elfogadott 2022-es inflációcsökkentésről szóló törvény, amely nevével ellentétben főleg a zöld átállást segíti elő. A törvény lényegében protekcionista intézkedések (észak-amerikai termékeknek járó szövetségi támogatások) révén szorgalmazza az elektromos gépjárműipar amerikai fellendítését, amivel viszont versenybe kényszeríti az európai gazdaságokat.

Másrészt a transzatlanti kapcsolatokat illetően Biden elnök hasonló alaphelyzetből indult, mint korábban Obama elnök: a Bush-adminisztrációhoz hasonlóan a Trump-adminisztráció is politikai értelemben megromlott amerikai–európai viszonyt hagyott hátra, ami elsősorban Washington európai uniós intézményekkel fenntartott kapcsolataiban érződött. A trumpi külpolitika az Egyesült Államok szövetségesei és partnerei felé ideológiai szempontból pragmatikusabb megközelítést alkalmazott, ami elősegítette a kelet-közép-európai kormányoknak tett amerikai gesztusok gyakorlását (köztük az elnöki szintű találkozók és miniszeri szintű látogatásokat). A Trump-adminisztráció konzervatív internacionalizmusa bizonyos kérdésekben (például a nemzeti szuverenitás

ügyében) valóban közelebb állt több kelet-közép-európai kormány meglátásához, ám ez egyúttal politikai vitákhoz vezetett Washington és nyugat-európai szövetségesei (Brüsszel, Berlin és Párizs) között, a korai 2000-es évekre emlékeztető érzést keltve. A Biden-adminisztráció 2021-ben több gesztussal igyekezett orvosolni e problémát. Az elnök júniusi európai útja szimbólumokban meglehetősen gazdagnak bizonyult, az Új Atlanti Charta aláírásától kezdve a Vlagyimir Putyinnal való találkozáját megelőzően tartott NATO-találkozón át a Donald Trump által tervezett, Németországból történő 12 ezer fős amerikai csapatkivonás megállításáig bezárólag. A kelet-közép-európai szövetségesek szempontjából ezek többnyire kedvező fejlemények voltak, azonban a Biden-adminisztráció gyakorlatából egyre inkább kiolvashatták azt a szándékot, hogy az Obama-adminisztrációhoz hasonlóan Európát egyetlen egységnek tekintse. A 2010-es évek első felében ez a gyakorlat Kelet-Közép-Európát háttérbe szorította, amin a 2014-es ukrajnai válság csak részben változtatott. Tulajdonképpen a Biden-féle külpolitikától is egy ilyen Európa-politika volt várható, vagyis az, hogy Washington inkább Brüsszelt, illetve adott esetben Berlint tekintse elsődleges európai partnerének.²⁷

Az amerikai geopolitika újratöltése

Joseph R. Biden külpolitikai stratégiája olyan alapvetésen nyugszik, amely részben kontinuitást, részben törést mutat elődjének külpolitikájához képest. Egyrészt a Biden-adminisztráció osztja a Trump-adminisztráció azon meglátását, miszerint a nemzetközi politikában határozottabban léptek elő az Egyesült Államok hatalmi kihívói, a liberális amerikai irányzathoz képest alternatív politikai rendszereket képviselve. Ugyanakkor a bideni külpolitika hangsúlyozta, hogy a revizionista erők fellépése nem pusztán realista versenyként, hanem ideológiai szembenállásként is értelmezendő, vagyis a geopolitikai verseny végső soron a demokráciák és az autokráciák között zajlik.²⁸ Ennek megfelelően konzervatív elődjével szemben a liberális Biden-adminisztráció a realista hatalmi verseny logikáján túlmutatva inkább szorosabbra kovácsolná a demokratikus országok közösségét, és szembenézne a demokratikus értékek terén hiányosságokkal vagy elmaradásokkal számoló demokráciákkal.²⁹

Biden elnök elképzelése szinte azonos G. John Ikenberry koronavírus-járvány utáni világképével: a teoretikus szerint az 1940-es évekhez hasonlóan egy internacionalista ellenhullám várható, amelyben „a demokráciák előjönnek védőburkaikból, egy új típusú pragmatikus és védelmező internacionalizmusra lerve”.³⁰ A Biden-adminisztráció az amerikai vezető szerep megerősítését a liberális internacionalista hagyomány egyes elemeinek erőteljesebb alkalmazásában látja, így az elnök szavaival „a megoldás [...] több,

²⁶ Anders Åslund: The View from Washington: How the New Biden Administration Views the EU's Eastern Neighbourhood. *European View*, 20. (2021), 1. 47–48.

²⁷ George Soroka: Biden and the East: Implications of a New US Administration. *New Eastern Europe*, 45. (2021), 1/2. 101–102.

²⁸ The White House: *National Security Strategy* (2022). 6–8.

²⁹ Joseph R. Biden Jr.: Why America Must Lead Again. *Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump*. *Foreign Affairs*, 99. (2020), 2. 64–67.

³⁰ Allen, John R. et al.: After the Coronavirus. *Foreign Policy*, (2020), 236. 11.

semmint kevesebb nyitottság: több barátság, több együttműködés, több szövetség, több demokrácia”.³¹

Másrészt a trumpi és a bideni külpolitika abban is egyetért, hogy a revizionista hatalmak fellépése ellehetetlenítette a liberális nemzetközi rend intézményeinek (alapítói elképzelések szerinti) működését. Ugyanakkor elődjével szemben Biden elnök nem az intézményekből való amerikai kivonulásban, hanem alapvető újjáépítésükben látta a megoldást. A Biden-adminisztráció szerint a liberális nemzetközi rend „hibái és egyenlőtlenségei nyilvánvalóvá váltak”, ezért „a korábbi rendet nem lehet egyszerűen helyreállítani”.³² E tekintetben a bideni koncepció „áttörte a külpolitika és a belpolitika közötti választóvonalat”.³³ Mindez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a nemzetközi rend megreformálására irányuló amerikai kezdeményezések egyfelől hazai gazdasági-társadalmi programok elindításával, másfelől az utóbbiak szellemisége iránt fogékony külföldi szövetségesek gyűjtésével érvényesülhetnek. Konkrét példaként lehet kiemelni a globális minimumadó ötletének erőteljes felkarolását, valamint a globális termelési láncok koronavírus-járvány után történő átgondolt újjáépítésének tervét (beleértve az elektromos gépjárműipar amerikai fellendítését a kínai ipar ellenében). Sőt ez utóbbit segítette elő az Ukrajna orosz invázióját követően Moszkvára kivetett nyugati büntetőintézkedések sorozata. Az Egyesült Államok és partnerei által alkalmazott példátlan mértékű és erejű szankciós csomagok nemcsak az orosz katonai gépezetet sújtják, hanem ez utóbbi támogatóit is elszigetelik a nyugati pénzügyi-gazdasági rendszerektől. A Biden-adminisztráció lépései egyébként e tekintetben is tükrözték egyes elemzők, például Hal Brands meglátását: Washingtonnak végül is szembesülnie kellett azzal, hogy egy átfogó nemzetközi rend helyett egy, geopolitikai vonalak mentén kettészakadt világ van kialakulóban.³⁴

Kelet-Közép-Európa vonatkozásában mindez azt jelenti, hogy a nagyhatalmak közötti geopolitikai versenyben a térség országai nemcsak a befolyás célterületei, hanem azon demokráciák közösségének tagjai, akikkel Washington együtt tudja biztosítani a nemzetközi politikai és gazdasági kapcsolatokat meghatározó agenda, normák és megállapodások amerikai érdekek (és értékek) szerinti rögzítését.³⁵ Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy Washington egy új, a térség egészére vonatkozó stratégiával rendelkezne. Az Egyesült Államok kelet-közép-európai országokkal kialakított viszonyát továbbra is az utóbbiak egyedi földrajzi helyzete és külpolitikai irányvonala határozza meg, ráadásul mindkettő elsősorban orosz relációban: miközben a NATO keleti szárnyának biztosítása révén a régió összes állama érintett, amerikai szempontból még mindig kitüntetett figyelem jár a stratégiai értelemben kiemelkedő országoknak (elsősorban Lengyelországnak és Romániának). Washington tudja, hogy Moszkvával és Pekinggel folytatott geopolitikai versenye válaszára készteti a kisebb országokat, ezért a Biden-adminisztráció hangsúlyozta, hogy nem szeretné egy merev blokk-rendszer kialakulását.³⁶ Mindazonáltal

³¹ Biden (2020): i. m. 76.

³² The White House: *Interim National Security Strategic Guidance* (2021b). 8., 13.

³³ The White House (2022): i. m. 11.

³⁴ Hal Brands: *Two Worlds, Not One. National Review*, 74. (2022), 4. 24–27.

³⁵ The White House (2021b): i. m. 20.

³⁶ The White House (2022): i. m. 9.

a Biden-adminisztráció külpolitikájával Kelet-Közép-Európában újratöltötték az amerikai geopolitikát: egyrészt a térségre a potenciális kapurégió helyett újra a határvidék szerepe hárul, másrészt ez egy hosszabb távú (az ellenfél kimerüléséig tartó) feltartóztatási és elrettentési stratégia is egyben.

Az amerikai geopolitika kiemelt témái Kelet-Közép-Európában

Az Egyesült Államok kelet-közép-európai szövetségeinek és partnereinek biztonsága szempontjából kiemelendő a katonai és az energiaszektor, valamint a modern (például digitális) infrastruktúrák. A Biden-adminisztráció eleve orosz relációban tekintett a térségre, ami Moszkvával szemben erőteljesebb elrettentést és szankciópolitikát feltételezett.³⁷ Ugyanakkor mindez csak az események sodrában, lépésről lépésre alakult így. Ukrajna orosz inváziója valóban világszintű jelentőségű, ahogy a NATO keleti szárnyára irányuló amerikai figyelem mértéke is példátlan, ám a Biden-adminisztráció alapvetően a fejleményekre reagált, szemben a Trump-adminisztráció (időnként kontraproduktív) kezdeményező gyakorlatával. Emellett az európaiak Pekinghez fűződő viszonyának amerikai befolyásolása sem könnyű feladat, mert bár a bideni fellépés a trumpi stílushoz képest barátságosabbnak tűnik, Washington hasonló geopolitikai válaszutakat kínál, mint korábban.

Védelem és elrettentés Moszkvával szemben

Noha a Trump-adminisztrációt gyakran érte a vád, miszerint nem tart ki a NATO-szövetségesekkel alkotott kollektív védelem mellett, illetve hogy engedékeny Moszkvával szemben, valójában az amerikai gyakorlat ezt cáfolta: az Egyesült Államok nemcsak folytatta, hanem fokozta kelet-közép-európai katonai jelenlétét többek közt az Európai Elrettentési Kezdeményezésre (EDI) fordított erőforrások növelésével, valamint a „Defender-Europe 20” finanszírozásával, amely az elmúlt negyedszázad legnagyobb amerikai-európai katonai gyakorlataként indult. Emellett az Egyesült Államok kelet-közép-európai szövetségesekkel való katonai együttműködését tovább erősítette az amerikai haditechnikai eszközök térségbeli adásvétele. Végül a Trump-adminisztráció alatti fontos fejlemény volt, hogy Washington elkezdte halálos fegyverekkel (Javelin páncéltörő rakétákkal) is támogatni az ukrán erőket, fokozandó a jövőbeli orosz katonai akciók költségeit. Mindez jól tükrözte a Trump-adminisztráció kemény hatalomra épülő érdekérvényesítését a geopolitikai versenyben. Erőfeszítéseinek hátulütője a kifinomult diplomácia különösen az európaiakkal szembeni elhanyagolása volt: miközben Trump elnök transzatlanti védelmi teherviselésre irányuló megjegyzései tartalmi szempontból nem minősültek újdonságnak, az amerikai kritikát a szövetségesi körökben szokatlan stílusban fogalmazták meg, így a NATO-n belül politikai feszültség lett úrrá.

³⁷ Åslund (2021): i. m. 48.

A Trump-adminisztráció szavai és tettei közötti szakadék ráadásul az európai szövetségesek körében is megosztottságot keltett, ugyanis míg előbbieket Nyugat-Európában hiányolták, addig a kelet-közép-európai államokat az amerikai retorika helyett a gyakorlati intézkedések foglalkoztatták. Lényegében a transzatlanti politikai viták és azok megjelenési formái (például a NATO életképességének amerikai és francia minősítései) vezettek ahhoz a furcsa helyzethez, hogy az Egyesült Államok megbízhatósága iránti európai bizalom a példátlan amerikai szerepvállalás ellenére gyengült.

A Biden-adminisztráció látványos javulást igyekezett szemléltetni az európai szövetségesekkel szembeni amerikai külpolitikában. Ugyanakkor Biden elnök 2021-ben gyakorolt számos gesztusa többnyire szimbolikus volt, miközben Washington katonai tervezésében Európa nem minősült elsődleges prioritásnak. A Biden-adminisztráció beemelte az EDI-t a Pentagon alap költségvetésébe (vagyis az évenkénti tervezés helyett hosszabb távon számol e kiadással), mértékét azonban csökkentette: míg 2021-ben az EDI 4,5 milliárd dollárral számolt, addig a 2022-re vonatkozó tervezés csak 3,7 milliárd dollárt igényelt. Valójában e csökkenés már a Trump-elnökség alatt 2020-ban elindult tendencia része, ugyanis míg az előző adminisztráció a 2017-ben örökölt 3,4 milliárd dolláros Európai Viszontbiztosítási Kezdeményezést (ERI) 2018-tól EDI-re átnevezve előbb 4,8 milliárd dollárra, majd 2019-ben 6,5 milliárd dollárra növelte, 2020-tól elkezdte csökkenteni 6 milliárd dollárra.³⁸ Ezzel párhuzamosan a Biden-adminisztráció elindította a Csendes-óceáni Elrettentési Kezdeményezést (PDI), amely 2022-ben 5,1 milliárd dolláros költségvetéssel számolt. A PDI hátterében a kínai hatalmi ambíciók látványos erősödése áll, amelyet a Pentagon az első számú kihívásként értékel.³⁹ Lényegében ez is a Trump-adminisztráció hagyatékának tekinthető: már a 2018-as Nemzeti Védelmi Stratégia is a Kínai Népköztársaságra összpontosította figyelmét, az amerikai katonai erők inkább kelet-ázsiai, semmint európai szinten történő erősítését elővetítve. A Biden-adminisztrációtól ennek folytatása, illetve ezzel párhuzamosan a nagyobb európai önállóság szorgalmazása volt várható.⁴⁰ Washington részben visszatért az Obama-adminisztráció „Ázsia felé fordulásának” politikájához, jöllehet a gyakorlatban is nagyobb önállóságra készítve európai szövetségeseit, akik körében újra erőre kapott a vitatható „stratégiai autonómia” kérdése.⁴¹ Kelet-közép-európai szempontból ez azt jelenti, hogy az európai integrációs kezdeményezések védelmi szférára történő erőteljesebb kiterjedése mellett az Egyesült Államok földrajzi és tematikai szempontból jobban lehatárolt (egyes országokra, főleg Lengyelországra és Romániára, illetve regionális szinten a kritikus infrastruktúrákra irányuló) figyelmével lehet számolni, és hogy mindkettőt kínai relációban is kell értelmezni.

Az Egyesült Államok kelet-közép-európai katonai jelenlétének kérdése az ukrajnai válság élénkülésével került újra előtérbe. Bár a politikai nyilatkozatok, a körvonalazódó gazdasági szankciók, valamint a biztosított katonai támogatások és potenciális telepítések formáját öltő amerikai aktivitás összességében következetesnek mondható, az események sorozata rávilágított arra is, hogy Moszkva lépései összességében felkészületlenül érték Washingtont. Egyrészt Biden elnök egyik 2022 elején tett nyilatkozata akaratlanul is kiemelte az Egyesült Államok vonakodását és a NATO belső megosztottságát, amikor az elnök arról beszélt, hogy orosz erők egy Ukrajnába történő „kisebb behatolása” esetén vita támadna az európai szövetségesek között a pontos választ illetően.⁴² Az ukrán területi integritás bármely további megsértését invázióként kezelő kijevi vezetést már eleve a 2021-ben bejelentett, majd meg nem adott (2022-re halasztott) 200 millió dollár értékű amerikai katonai támogatás körüli bizonytalanság is nyugtalanította. Másrészt a Biden-adminisztráció szintén 2022 elején elkezdte fontolgatni több ezer amerikai katona keleti NATO-tagállamokba (elsősorban a balti államokba és az Ukrajnával határos országokba) történő elhelyezését: januárban a Pentagon 8500 katonát fokozott készenlétségbe helyezett, de nem született döntés a katonák Egyesült Államokból történő áttelepítésére. Megjegyzendő továbbá, hogy lehetséges telepítésüket (és további csapatok küldését) Washington csupán a békés tárgyalások sikertelenségét követően jelentette be, e lépéseit pedig a továbbra is fenntartott diplomáciával párhuzamos elrettentés felépítésének szánta.⁴³

Mindazonáltal az utóbbi felveti a kérdést, hogy vajon a Biden-adminisztráció tervezte-e egyáltalán a Kelet-Közép-Európában tartott amerikai katonai jelenlét erősítését és ezzel együtt Moszkva elrettentését. Washington ez ügyben hozott intézkedése 2021-ben korlátozott volt: a Trump-adminisztráció által bejelentett 12 ezer fős csapatkivonás leállításával mellett a Biden-adminisztráció 2021 áprilisában további 500 amerikai katona németországi telepítését jelentette be. A hónapokkal később telepített erők egyrészt a többdimenziós (egyebek mellett kibertéri) műveletekben, másrészt az európai hadszíntéren végzett nagyobb távolságú csapásmérések támogatásában hivatottak részt venni. Mindkét tevékenység felfogható az orosz fenyegetéssel szembeni védelem és elrettentés részeként,⁴⁴ ugyanakkor a telepített erők létszáma és földrajzi elhelyezése továbbra sem jelentett kelet-közép-európai irányba történő súlyponteltolódást Washington tervezésében. Mindemellett az orosz fenyegetéssel szembeni katonai elrettentés felépítésének 2022-es időzítése is megkésett lehetett, különösen annak fényében, hogy a politikai elrettentésre lényegében nem került sor: a Biden-adminisztráció 2021-ben több ponton (akaratlanul is) enyhe fellépést tanúsított Moszkvával szemben, amikor feltartotta az Ukrajnának beígért katonai támogatást, illetve amikor külpolitikájában aránytalanul nagy figyelmet fordított az amerikai-német politikai kapcsolatok javítására, korlátozva saját mozgásterét. Bár Barack H. Obama külpolitikái csapataival Joseph

³⁸ Paul Belkin – Hibbah Kaileh: The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview. *Congressional Research Service*, 2021. július 1.

³⁹ United States Department of Defense: Pacific Deterrence Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2022. Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), 2021. május.

⁴⁰ David M. Herszenhorn: Biden's Team Wants EU Allies to Get Real on 'Strategic Autonomy'. *Politico*, 2021. november 19.

⁴¹ Daniel Kochis: Did Joe Biden Just Give a Green Light to an EU Army? *The Heritage Foundation*, 2021. szeptember 27.

⁴² Michael Crowley – Steven Erlanger: Biden Strengthens Words on Ukraine After Flustering European Partners. *The New York Times*, 2022. január 20.

⁴³ Helene Cooper – Eric Schmitt: Biden Weighs Deploying Thousands of Troops to Eastern Europe and Baltics. *The New York Times*, 2022. január 23.

⁴⁴ John R. Deni: *U.S. Force Structure Changes in Europe: Necessary, but not Sufficient*. Foreign Policy Research Institute, 2021. április 19.

R. Biden csapata csak részben mutat személyi és koncepcionális átfedést, Moszkva szemében hasonló magatartást mutatott, amikor előnyben részesítette a deeszkalációs diplomáciai lépéseket.⁴⁵ Bár Biden elnök 2022 januárjában kilátásba helyezte a kelet-európai NATO-tagállamokban tartott amerikai katonai erők számának növelését, ám akkori elmondása szerint utóbbi nem jelentette volna „túl sok” katona telepítését.⁴⁶ Végül az Egyesült Államok 2022 júniusáig azonban 20 ezer katonával növelte jelenlétét Kelet-Közép-Európában, továbbá számos haditechnikai eszközt csoportosított át elsősorban Lengyelországba, a balti államokba és Romániába.⁴⁷

Ukrajna 2022-es orosz inváziója tehát mérőföldkőnek bizonyult az Egyesült Államok kelet-közép-európai katonai jelenléte szempontjából. Egyrészt az év eleji kommunikációs hibák ellenére a Biden-adminisztráció sikeresen egységbe kovácsolta európai szövetségeseit. A 2022-es madridi NATO-csúcson elfogadott új stratégiai koncepció értelmében az Oroszországi Föderáció a legjelentősebb közvetlen fenyegetés a tagállamok politikai szuverenitására és területi integritására nézve, míg a Kínai Népköztársaság rendszerszintű kihívásként jelentkezett a dokumentumban – mindkét elképzelés összhangban áll Washington 2017-ig visszamenő stratégiai meglátásaival. A kelet-közép-európai katonai lábnyoma tekintetében a NATO a drótkadály-szerű, elrettentést célzó jelenlét felől az előretolt védelem irányába mozdult, jóllehet ez utóbbi koncepció megvalósulását a szövetség új, a madridi csúcson még nem részletezett haderőmodellje hivatott biztosítani.⁴⁸ Másrészt Washington az élen járt Ukrajna közvetlen támogatásában: 2022-ben a Biden-adminisztráció közel 27,1 milliárd dollár értékű biztonsági támogatást adott a kelet-európai országnak. Az amerikai segítség különböző csatornákon keresztül érkezett, melyek közül kettő kiemelendő: egyfelől Biden elnök 2021 augusztusa és 2023 januárja között közel harminc alkalommal élt az „elnöki le hívás” lehetőségével, ami raktáron lévő haditechnikai eszközök összesen 18,3 milliárd dollár értékben történő átadását jelentette,⁴⁹ másfelől a Kongresszus az Ukrán Biztonságot Támogató Kezdeményezés (USAI) keretében további mozgásteret biztosított az amerikai kormány részére, amely 2021–22-ben hét részletben nyújtott közel 6,57 milliárd dollár értékű katonai támogatást új eszközök beszerzésén keresztül.⁵⁰ Az amerikai támogatás és a transzatlanti egység tekintetében érdemes kiemelni Biden elnök 2023. január 25-i bejelentését, melyben több hónapnyi vonakodást követően jóváhagyta 31 darab M1 Abrams páncélozott harckocsi átadását Ukrajnának. Az amerikai fordulat lényege a német állásponttal való összhang kialakítása volt, tekintve hogy Berlin ugyanekkor (szintén hosszú vonakodás után)

⁴⁵ Peter Rough: Biden's Weakness is Emboldening Putin. *The Hill*, 2021. december 21.

⁴⁶ Steven Nelson: Biden Sending Some Troops to Eastern Europe to Deter Russia from Invading Ukraine. *New York Post*, 2022. január 28.

⁴⁷ U.S. Department of Defense: Fact Sheet – U.S. Defense Contribution to Europe. *U.S. Department of Defense*, 2023. február 5.

⁴⁸ Justyna Gotkowska – Jacek Tarociński: NATO after Madrid: How Much Deterrence and Defence on the Eastern Flank? *Center for Eastern Studies / Ośrodek Studiów Wschodnich*, 2022. július 5.

⁴⁹ Christina L. Arabia – Andrew S. Bowen – Cory Welt: U.S. Security Assistance to Ukraine. *Congressional Research Service*, 2023. január 26.

⁵⁰ Bureau of Political-Military Affairs: U.S. Security Cooperation with Ukraine. *U.S. Department of State*, 2023. február 3.

engedélyezte a Leopard 1 és 2 típusú harckocsik ukrán erők részére történő átadását. Az utóbbi járművel az orosz erők elleni ukrán offenzívát hivatottak elősegíteni, ami minőségi szempontból is mérőföldkő Ukrajna nyugati támogatásában.

Az Egyesült Államok és az európai energiabiztonság

Noha a legtöbb európai állam az elmúlt években az energiadiverzifikációt hangsúlyozó, külön energiastratégiát alkotott, Ukrajna 2022-es orosz inváziójakor még mindig az Oroszországi Föderáció volt az EU legnagyobb természetesgáz- és -olajtermék-beszállítója. A 2000-es évek közepéig pedig Ukrajnán át vezetett az egyetlen útvonal, amelyen keresztül orosz forrásból kielégíthették az egyre növekvő európai gázigényt, ami kiszolgáltattóságot is jelentett: 2005–2006 fordulóján Ukrajna számos esetben megcsapolta a gázvezetéseket, amelynek folytán Moszkva leállította az Európába irányuló gázszállítást. Bár egy 2009-ben felmerült hasonló helyzetet követően orosz–ukrán megállapodás született, Moszkva arra törekedett, hogy a Balti-tenger alatt haladó Északi és a Déli Áramlat vezetékai révén megkerülhesse Ukrajnát. Az Északi Áramlat első projektje 2006-ban vette kezdetét, majd 2012-ben történő átadását követően jelentősen csökkent Ukrajna irányába az orosz földgázszállítás mértéke.⁵¹ Washington a vezetékét már a tervezési időszakban ellenezte, sőt később szankciókat is kilátásba helyezett vele szemben, mivel szerinte az európai államok ezáltal még kiszolgáltatottabbakká válnak Moszkva felé.⁵² Míg a Déli Áramlat gázvezeték eredeti konstrukciója a vonatkozó európai uniós jogszabályok révén 2014-ben ellehetetlenült, az Északi Áramlat 2 megépítését Brüsszelnek nem állt módjában megakadályozni, jóllehet 2016-ban néhány uniós tagállam (köztük a visegrádi államok) is nyílt levélben fejezték ki aggodalmukat az Európai Bizottság felé a második északi vezeték megépülésének geopolitikai következményei miatt. A kelet-közép-európai országok osztják Washington nézetét, miszerint a második német–orosz projekt tovább növelte volna Európa amúgy is erős orosz energiafüggőségét (emellett jelentősen csökkentette volna Ukrajna számára a gázszállításból származó bevételeket).⁵³ A Trump-adminisztráció szankciókkal sújtotta az Északi Áramlat 2 megépítésében részt vevő cégeket, ám a projekt 2021 augusztusára befejeződött. A vezeték átadását megelőzően immár a Biden-adminisztráció alatt Washington megállapodott Berlinnel a vezeték befejezését illetően.⁵⁴ Bár a projekt megvalósulását sokan elkerülhetetlennek tartották, Washington az ügyben Berlinnek akart kedvezni, miközben Varsót érdemben nem tájékoztatta.⁵⁵ Emellett a Biden-adminisztráció az ukrajnai válság élénkülésével sem

⁵¹ Adrian Prokip: A New Gas War in Europe? *Wilson Center*, 2019. december 9.

⁵² Matthew Farmer: Nord Stream 2: What is the Controversy, Why the Politics, What Next? *Offshore Technology*, 2021. július 29.

⁵³ Andrius Sytas: EU Leaders Sign Letter Objecting to Nord Stream-2 Gas Link. *Reuters*, 2016. március 26.

⁵⁴ Farmer (2021): i. m.

⁵⁵ A. Wess Mitchell: Biden Is Falling Into the Same Trap With Europe as Obama. *Foreign Policy*, 2021. június 30.

fokozta a szankciókat: 2022 januárjában a republikánus Ted Cruz szenátor által javasolt újabb intézkedéscsomagot a szankciók mellett addig évek óta következetesen kiálló demokrata szenátorok arra hivatkozva utasították el, hogy alkalmazásuk megnehezítené Washington tárgyalását Moszkvával, illetve megnehezítené a Berlinnel fenntartott egy-
séget. A demokrata politikusok döntését részben a Biden-adminisztráció munkatársai (Victoria Nuland külügyi helyettes államtitkár és Amos Hochstein energiabiztonsági elnöki tanácsadó) befolyásolták.⁵⁶ Ukrajna 2022-es orosz invázióját követően rohamosan romlott a Nyugat és az Oroszországi Föderáció gazdasági-kereskedelmi kapcsolata, miközben a párbeszéd lényegesen beszűkült Moszkva és Washington között. A háború eszkalációjának vált feltehetően áldozatává az Északi Áramlat 2 is, mivel tisztázatlan körülmények között a vezetékben robbanás okozta kár keletkezett. A Balti-tengeren keresztül húzódó gázvezeték megközelítőleg 55 millió köbméter orosz gázt szállított volna Németországba,⁵⁷ amivel kapcsolatban az Egyesült Államok képviselői több ízben is egyet nem értésüket fejezték ki. Megjegyzendő, hogy a nyugati szankciós politika eredményeként az Északi Áramlat 2 megvalósításáért felelős nemzetközi cégek már a robbanást megelőzően kiálltak a projekt mögül.

A szankciók mellett Washington másik lehetősége Európa oroszgáz-függőségének enyhítésére az amerikai cseppfolyósított gáz (LNG) exportálása. Az Egyesült Államok 1957 óta először 2017-ben nettó földgázexportőrré vált világszerte, ami azt jelenti, hogy az elmúlt öt évben (a 2020-as koronavírus-járvány által jelentett visszaesést leszámítva) folyamatosan növelni tudta eladásait.⁵⁸ Mivel az Egyesült Államok 2016-tól LNG-t exportál a világ különböző pontjaira, és ezt lehetőség szerint mielőbb értékesíteni is szeretné, Washingtonnak Európa biztonsági és gazdasági szempontból is fontos célpont. Miután az Oroszországi Föderáció 2014-ben annektálta a Krím félszigetet, az Egyesült Államok gazdasági szankciókkal válaszolt, és saját LNG-jének európai piacra helyezésével igyekezett csökkenteni az oroszgáz-függőséget Kelet-Közép-Európában.⁵⁹ Mike Pompeo 2019-ben külügyminiszteri látogatást tett Budapesten és Varsóban, ahol az amerikai kapcsolatok erősítéséről tárgyalt, külön figyelmet szentelve az energiadiverzifikációra.⁶⁰ Bár a kelet-közép-európai szövetségesek az oroszgáz-függőség csökkentésének részeként szívesen fogadnának amerikai LNG-t, utóbbi érkezését infrastrukturális és pénzügyi akadályok nehezítették. A térségben Lengyelország a legkomolyabb vásárló, amely a jövőben az amerikai LNG Európába történő juttatásának fontos elosztóközpontjává kíván

yálni.⁶¹ Potenciális elosztóként lehet említeni Horvátországot is, bár ez utóbbi esetében az amerikai LNG-export rövidebb múlttal és jóval kevesebb mennyiséggel jellemezhető: míg a lengyelek 2017–2022 között közel 3905 millió köbméter gázt vásároltak, addig a horvátok 2020–2022 között mindössze 1115 millió köbmétert gázt importáltak az Egyesült Államokból.⁶² Ráadásul a Biden-adminisztráció alatt az LNG-exportot is kérdések övezik, mivel bár gazdasági szempontból továbbra is Washington érdeke fenntartani az amerikai LNG nemzetközi értékesítését, környezetvédelmi okokból Biden elnök kevesebb fogékonyságot tanúsított a fosszilis erőforrások kiaknázása (különösen a palagáz rétegreprezstéses kitermelése) iránt.⁶³ Mindazonáltal 2021 óta az Egyesült Államok közel megduplázta az Európába exportált cseppfolyósított gáz mennyiségét, így 2022 végére az EU második legnagyobb gázbeszállítójává vált (Norvégia után).⁶⁴

Beruházási verseny Pekinggel

A Trump-adminisztráció külügyi helyettes államtitkáráként A. Wess Mitchell több esetben is úgy nyilatkozott, hogy Kelet-Közép-Európában a Kínai Népköztársaságnak és az Oroszországi Föderációnak mint az Egyesült Államok riválisának a befolyása erősödött. Mitchell elsősorban arra igyekezett rámutatni az amerikai politikai elit számára, hogy Európa újból stratégiai verseny színterévé vált, ahol a hangsúly a keleti szárny feletti befolyásra helyeződik.⁶⁵ Míg Moszkva esetében leginkább energiapiaci terjeszkedése, kibertámadásai és az általa kezdeményezett fegyveres konfliktusok kialakulásának esélye, addig Peking esetében gazdasági és technológiai térnyerése jelent aggodalmat Washington számára. Mitchell a kelet-közép-európai államok függőségét Kínával szemben részben a 2009-es eurózóna-válságnak is tulajdonítja, amelynek következtében a nyugat-európai bankok lassabban tudtak hiteleket folyósítani, mint amilyen ütemben számos térségbeli államnak szüksége lett volna rá a válság utáni újrakezdéshez. Peking kihasználva a lehetőséget beruházások és elérhető hitelek formájában kínált kecsegtető ajánlatokat ezen államok számára.⁶⁶ Míg 2008-ban alig érte el az 1 milliárd dollárt a kínai közvetlen befektetések mértéke, addig 2017-re, azaz alig egy évtized leforgása alatt 318 milliárd dollárra duzzasztotta befektetéseinek értékét Európa-szerte.⁶⁷

⁵⁶ Richard Cowan – Timothy Gardner: U.S. Senators Say Cruz Sanctions on Nord Stream 2 Could Harm Relations with Germany. *Reuters*, 2022. január 11.

⁵⁷ Nord Stream: Nord Stream Operations. *Nord Stream*, 2023. február 5.

⁵⁸ Victoria Zaretskaya: U.S. Liquefied Natural Gas Exports Grew to Record Highs in the First Half of 2021. *U.S. Energy Information Administration*, 2021. július 27.

⁵⁹ Sascha Lohmann – Kirsten Westphal: US-Russia Policy Hits European Energy Supply. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2019. február 8.

⁶⁰ Justyna Szczudlik: Poland: Manoeuvring between the US and EU While not Decoupling from China. In Mario Esteban et al. (szerk.): *Europe in the Face of US-China Rivalry*. French Institute of International Relations, 2020. január. 127.

⁶¹ Sophie Marineau: What the Lifting of US Sanctions Means for the Nord Stream 2 Pipeline. *The Conversation*, 2021. augusztus 4.

⁶² U.S. Energy Information Administration: U.S. Natural Gas Exports and Re-Exports by Country. *EIA*, 2023. január 31.

⁶³ Dave Keating – Justin Gerdes: Biden Faces Climate Dilemma over LNG Exports to Europe. *Energy Monitor*, 2021. január 21.

⁶⁴ Leslie Palti-Guzman – Joseph Majkut – Ian Barlow: U.S. LNG Remapping Energy Security. *Center for Strategic & International Studies*, 2023. január 17.

⁶⁵ Jan Hornát: *The 2020 US Presidential Elections and the Geopolitical Implications for Central and Eastern Europe*. Prague, Peace Research Center Prague, 2020.

⁶⁶ A. Wess Mitchell: Central Europe's China Reckoning. *The American Interest*, 2020. április 23.

⁶⁷ A. Wess Mitchell: Winning the Competition for Influence in Central and Eastern Europe: US Assistant Secretary of State. *Atlantic Council*, 2018. október 18.

Amerikai szemszögből a folyamat a kínai nagystratégia részét képezi, amely által Peking növelni tudta befolyását a térségben. Az utóbbi elősegítésére 2012-ben kínai kezdeményezésre létrejött az úgynevezett 17+1 együttműködés,⁶⁸ amelynek titkarsága közvetlenül a kínai külügyminisztérium irányítása alá tartozik, és felel a részes államokkal való kapcsolattartás koordinálásáért is.⁶⁹ Az együttműködés fő célja Peking részéről valójában az volt, hogy elősegítse az általa tervezett „Egy övezet, egy út” (*The Belt and Road Initiative – BRI*) nagyszabású kezdeményezés megvalósulását. Ennek keretében Peking (a térségre jellemző befektetési réseket kihasználva) közlekedési, logisztikai, telekommunikációs és egyéb kereskedelmi infrastruktúrák fejlesztését tűzte napirendre a Balkántól egészen a Baltikumig.⁷⁰

Az elmúlt években fokozatosan bővült a BRI lehetséges együttműködési területeinek köre: a közlekedési, kommunikációs és pénzügyi hálózatok kiépítése mellett mára az együttműködés keretében tárgyalások folynak orvostechikai, városfejlesztési, környezetvédelmi és ifjúsáspolitikai kérdésekről is.

Megjegyzendő, hogy a projektek közül számos esetben lelassult a kivitelezés ahhoz képest, mint ahogy azt a kelet-közép-európai államok várták volna.⁷¹ Mindössze 2,4 milliárd dollár értékű befektetés került veszélybe a koronavírus-járvány miatt.⁷² Noha 2020-ban a kínai FDI (működőtőke-befektetés) lényegesen zuhant Európa-szerte (megközelítőleg 6,5 milliárd euróra a korábbi 11,7 milliárdhoz képest), a zöldmezős beruházások aránya 2016 óta (amikor a legtöbb befektetés érkezett Európába Kínából, megközelítőleg 44,5 milliárd euró értékben) nem volt még ilyen magas.⁷³ A tervezett projektek elmaradása növelte a 17+1 államainak szkepticizmusát Pekinggel szemben. A 17+1 részes államok többsége ezt kifejezésre is juttatta a 2020-as BRI online konferenciáról történő távolmaradással. Ennek ellenére a kelet-közép-európai államok Kínai Népköztársasággal folytatott együttműködését mind az Európai Unió, mind az Egyesült Államok hajlamos úgy emlegetni, mintha előbbiek eladták volna a lelküket Pekingnek, pedig a kínai közvetlen befektetések aránya jóval alacsonyabb ebben a régióban, mint Nyugat-Európában. Az elmúlt évek során a kínai befektetések több mint fele Németországban, az Egyesült Királyságban és Franciaországban valósult meg. Így a kínai befolyás valójában az egész

Európai Uniót érinti, amelynek egyes tagállamai megosztottak a Peking amerikai feltartóztatásában való részvétellel szemben,⁷⁴ illetve miközben Kelet-Közép-Európa nagyobb figyelemben részesül ez ügyben, külön e térségre hangolt stratégia nincs.

A 17+1 formáció ellensúlyozásaként megkésve és Pekinghez képest visszafogottabb mértékben igyekezett Washington az úgynevezett *Blue Dot Network* (BDN) alternatívát kínálni az infrastruktúrák fejlesztésének kérdésében. A BDN-t 2019-ben indította útjának az Egyesült Államok, Japán és Ausztrália, lényegében azzal a céllal, hogy ellensúlyozzák a kínai BRI kezdeményezést, ám kiterjedése közel sem ért el akkora volument, mint a kínai törekvés, és Kelet-Közép-Európa ebben az esetben is másodlagos szempontnak minősült.⁷⁵ Washington 2020-ban a G7 elé kívánta terjeszteni a BDN-t mint egy befektetői szempontból transzparens, a technikai kivitelezés, valamint a környezet- és munkavédelem szempontjából pedig magas színvonalat garantáló globális kezdeményezést. Mivel a G7-csúcs akkor elmaradt, illetve a Trump-adminisztráció és európai partnerei között eleve nem volt egyetértés a környezetvédelem kérdésében, a BDN nem tudta elnyerni a G7 hivatalos támogatását.⁷⁶ Mindazonáltal a Biden-adminisztráció infrastruktúra-fejlesztésre irányuló fokozott figyelme, valamint az európaihoz közelebb álló klímapolitikája révén az amerikai kezdeményezés újabb lendületet vehetett. A hazai „jobbán újjáépíteni” koncepció nemzetközi kivetítéseként a Biden-adminisztráció 2021-ben útjának indította a *Build Back Better World Partnerséget* (B3W), amely kifejezetten az alacsony és közepes jövedelemmel rendelkező országokban hivatott infrastruktúra-fejlesztéseket támogatni elsősorban a klíma, az egészségügy és egészségbiztonság, a digitális technológia, valamint a nemek közötti egyenlőség igényeit megcélózva.⁷⁷ Kérdés, hogy a kelet-közép-európai államok Washington meglátásában belesznek-e ebbe a jövedelmi csoportba, illetve hogy az egyes kormányok mennyire lesznek fogékonyak a különböző fejlesztési területek és a vonatkozó irányelvek iránt.

A kelet-közép-európai infrastruktúra-fejlesztések számára közvetlen amerikai belépőt kínálhat a Három Tenger Kezdeményezés. Utóbbi a térségre nehezedő geopolitikai nyomások hatására jött létre lengyel és horvát kezdeményezésre, azonban további 10 közép- és kelet-európai állam számára (Ausztria, Bulgária, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) hivatott keretet biztosítani a kritikusinfrastruktúra-projektek előmozdítására. Ennek megfelelően a Három Tenger Kezdeményezés fő súlypontjai az energia, a közlekedési infrastruktúra és digitális fejlesztések szférájára kerültek, jóllehet elindításakor a részes államok eltérő módon képzelték el működését. Míg Budapest, Prága és Pozsony inkább egy informális keretek közötti együttműködésként tekintett rá, addig Varsó, Zágráb és Bukarest sokkal szorosabb formában is

⁶⁸ Együttműködés Kína és a közép- és kelet-európai államok között, vagy más néven 16+1 intézményesített együttműködés Kína, Görögország, Albánia, Bosznia és Hercegovina, Észak-Macedónia, Montenegró, Szerbia, Horvátország, Szlovénia, Magyarország, Szlovákia, Csehország, Bulgária, Románia, Észtország, Litvánia és Lettország között. Az együttműködéshez Görögország 2019-ben csatlakozott, így 2021-ig 17+1 együttműködésként is említették a kvázi szervezetként működő formátumot. 2021-ben azonban Litvánia bejelentette kilépését az együttműködésből, majd 2022-ben Észtország és Lettország is követte ezt a példát, így jelenleg 14+1 együttműködésként tartják számon.

⁶⁹ Vashundhra Chauhan: China's European Games: Chinese Investments in Central and Eastern Europe. *Diplomatist*, 2021. március 30.

⁷⁰ A. Wess Mitchell: Central Europe's China Reckoning. *The American Interest*, 2020. április 23.

⁷¹ Vashundhra Chauhan: China's European Games: Chinese Investments in Central and Eastern Europe. *Diplomatist*, 2021. március 30.

⁷² Covid-19, other Concerns Affected China's BRI Projects in 2020: Report. *Business Standard*, 2021. február 7.

⁷³ Agatha Kratz – Max J. Zenglein – Gregor Sebastian: Chinese FDI in Europe: 2020 Update. *MERICs*, 2021. június 16.

⁷⁴ Robert E. Hunter: Hello, Europe – America Is Back. *Foreign Service Journal*, 98. (2021), 5. 36.

⁷⁵ Mercy A. Kuo: Blue Dot Network: The Belt and Road Alternative. *The Diplomat*, 2020. április 7.

⁷⁶ Kaush Arha: A Hidden Key to the G7's Infrastructure Ambitions: Blue Dot Network. *Atlantic Council*, 2021. június 12.

⁷⁷ The White House: *Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership* (2021a. június 12.).

kész lett volna megvalósítani.⁷⁸ A kezdeményezéshez Washington a Trump-adminisztráció alatt 300 millió dollár támogatást ajánlott fel, de ez az összeg még mindig jóval kevesebb, mint amire szükség lenne: az IMF becslése szerint a kelet-közép-európai infrastruktúra-hálózatok nyugat-európai rendszerekkel való összekötése közel 600 milliárd dollárt kíván. Mivel a Három Tenger Kezdeményezés mind a kínai, mind az orosz befolyás ellensúlyozására alkalmas gyakorlati beruházások támogatását szorgalmazza, a Biden-adminisztráció is kiállt mellette, legalábbis a szavak szintjén (a kezdeményezés 2021. júliusi bulgáriai csúcstalálkozóján virtuálisan, illetve előre felvett videóüzenettel részt vett Biden elnök és külügyminisztere, Antony Blinken is).⁷⁹ A Három Tenger Kezdeményezés ráadásul kongresszusi támogatást is élvez: 2021 februárjában demokrata és republikánus képviselők egy csoportja kérte a Biden-adminisztrációt, hogy utóbbi erősítse meg a Trump-adminisztráció 300 millió dolláros felajánlását.⁸⁰ Mindazonáltal a Biden-adminisztráció dilemmája itt is az európai egység amerikai igényéből ered: Biden elnök júliusi videóüzenetében megjegyezte, hogy a kezdeményezés közelebb hozhatja a tagországokat az európai intézményekhez, ami összecsengett Frank-Walter Steinmeier német elnök azon reményével, miszerint a kezdeményezés idővel az európai uniós eszköztár értékalapú részét képezheti. Bár ennek lehetősége nem kizárt, maga a kezdeményezés nem Kelet-Közép-Európa politikai vagy ideológiai, hanem gazdasági (és infrastrukturális) integrációját hivatott előmozdítani.⁸¹ Így a Három Tenger Kezdeményezés esetében nemcsak Washington tettekeszsége, hanem koncepcionális megközelítése is fontos tényező lesz a jövőben.

Konklúzió

Ukrajna 2022-es orosz inváziója kiemelten fontos szerepet játszott az Egyesült Államok kelet-közép-európai jelenlétének fokozásában. Az Európában állomásozó amerikai katonák száma több mint 100 ezer fővel közel húsz éves rekord, a Kelet-Közép-Európába helyezett amerikai jelenlét és a figyelem mértéke pedig a hidegháború vége óta példátlan. A megnövekedett katonai készség és átcsoportosítás mellett a háború arra is rávilágított, hogy a biztonság katonai szegmense a 21. században is kiemelkedő jelentőségű, és ösztönzően hat a haditechnikai és haderőfejlesztésekre, különösen az egymással geopolitikai versenyben álló hatalmak periferiáin. Közben az orosz-ukrán háború gazdasági szempontból is kényszerpályára terelte az európai államokat. Az orosz energiahordozóktól való függés elkerüléséhez alternatív források és útvonalak szerzése vált elsőszámú stratégiai céllá, ami Washingtonnak kedvező piaci lehetőséget nyújt Európában és térségünkben.

⁷⁸ Péter Stepper – Klementina Kozma: The Complexity of NATO's Southeast European Defense. *The Bellona Quarterly*, 703. (2020), 4. 27.

⁷⁹ Kurt Volker: Three Seas Initiative Merits Full U.S. Support. *Center for European Policy Analysis*, 2021. július 12.

⁸⁰ Sarah E. Garding – Derek E. Mix: The Three Seas Initiative. *Congressional Research Service*, 2021. április 26.

⁸¹ Olivier Bault: The Three Seas Initiative Shows What Europe Could Be Without the EU. *Visegrad Post*, 2021. július 26.

Mindemellett a háború gazdasági hatásai, valamint az invázióra válaszoló nyugati szankciós rendszerek természete alapján kijelenthetjük, hogy Európa keleti periferiájához ismét egy globális jelentőségű geopolitikai konfliktus kapcsolódik. Az Egyesült Államok a katonai biztonság terén vállalt fellépésével Kelet-Közép-Európában visszatért az amerikai geopolitikai elmélet logikájához, vagyis a Washingtonnal szemben ellenséges hatalom (Moszkva) térnyerésének megakadályozásához, amit egy hosszú távú (katonai és gazdasági értelemben is lemorzsolódásra építő) stratégia mentén valósít meg. Mindazonáltal külön Kelet-Közép-Európára fókuszáló amerikai stratégiáról nem beszélhetünk, így továbbra is az orosz relációban kiemelten fontos országok számíthatnak Washington kitüntetett figyelmére. Az orosz-ukrán háború előrehaladtával térségünk geopolitikai térképe és amerikai kapcsolatai is vélhetően ez utóbbi szempont mentén alakulnak.”

Irodalomjegyzék

- Albright, Madeline: The Role of the United States in Central Europe. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 38. (1991), 1. 71–84. Online: <https://doi.org/10.2307/1173814>
- Arabia, Christina L. – Andrew S. Bowen – Cory Welt: U.S. Security Assistance to Ukraine. *Congressional Research Service*, 2023. január 26. Online: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12040>
- Arha, Kaush: A Hidden Key to the G7's Infrastructure Ambitions: Blue Dot Network. *Atlantic Council*, 2021. június 12. Online: www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-hidden-key-to-the-g7s-infrastructure-ambitions-blue-dot-network/
- Åslund, Anders: The View from Washington: How the New Biden Administration Views the EU's Eastern Neighbourhood. *European View*, 20. (2021), 1. 47–53. Online: <https://doi.org/10.1177/17816858211000484>
- Bault, Olivier: The Three Seas Initiative Shows What Europe Could be Without the EU. *Visegrad Post*, 2021. július 26. Online: <https://visegradpost.com/en/2021/07/26/the-three-seas-initiative-shows-what-europe-could-be-without-the-eu/>
- Belkin, Paul – Hibbah Kaileh: The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview. *Congressional Research Service*, 2021. július 1. Online: <https://sgp.fas.org/crs/natsec/IF10946.pdf>
- Biden, Jr, Joseph R.: Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. *Foreign Affairs*, 99. (2020), 2. 64–76.
- Brands, Hal: Two Worlds, Not One. *National Review*, 74. (2022), 4. 24–27. Online: www.nationalreview.com/magazine/2022/03/07/the-two-world-anti-china-strategy/
- Brands, Hal – Jake Sullivan: China's Two Paths to Global Domination. *Foreign Policy*, (2020), 237. 46–51.
- Bureau of Political-Military Affairs: U.S. Security Cooperation with Ukraine. *U.S. Department of State*, 2023. február 3. Online: www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/
- Chauhan, Vashundhira: China's European Games: Chinese Investments in Central and Eastern Europe. *Diplomatist*, 2021. március 30. Online: <https://diplomatist.com/2021/03/30/chinas-european-games-chinese-investments-in-central-and-eastern-europe/>
- Cooper, Helene – Eric Schmitt: Biden Weighs Deploying Thousands of Troops to Eastern Europe and Baltics. *The New York Times*, 2022. január 23. Online: www.nytimes.com/2022/01/23/us/politics/biden-troops-nato-ukraine.html

- Crowley, Michael – Steven Erlanger: Biden Strengthens Words on Ukraine After Flustering European Partners. *The New York Times*, 2022. január 20. Online: www.nytimes.com/2022/01/20/world/europe/ukraine-biden-eu.html
- Covid-19, Other Concerns Affected China's BRI Projects in 2020: Report. *Business Standard*, 2021. február 7. Online: www.business-standard.com/article/international/covid-19-other-concerns-affected-china-s-bri-projects-in-2020-report-121020700028_1.html
- Cowan, Richard – Timothy Gardner: U.S. Senators Say Cruz Sanctions on Nord Stream 2 Could Harm Relations with Germany. *Reuters*, 2022. január 11. Online: www.reuters.com/markets/commodities/us-senators-say-cruz-sanctions-nord-stream-2-could-harm-relations-with-germany-2022-01-11/
- Deni, John R.: U.S. Force Structure Changes in Europe: Necessary, but not Sufficient. *Foreign Policy Research Institute*, 2021. április 19. Online: www.fpri.org/article/2021/04/u-s-force-structure-changes-in-europe-necessary-but-not-sufficient/
- Dhand, Otilia: *The Idea of Central Europe. Geopolitics, Culture and Regional Identity*. London – New York, Bloomsbury – I.B. Tauris, 2018. Online: <https://doi.org/10.5040/9781350988781>
- Faraponov, Vladislav: Joe Biden Needs Eastern Europe as a Success Story. *New Eastern Europe*, 46. (2021), 3. 71–74.
- Farmer, Matthew: Nord Stream 2: What is the Controversy, Why the Politics, What Next? *Offshore Technology*, 2021. július 29. Online: www.offshore-technology.com/features/nord-stream-2-pipeline-construction-deal-summary/
- Garding, Sarah E. – Derek E. Mix: The Three Seas Initiative. *Congressional Research Service*, 2021. április 26. Online: <https://sgp.fas.org/crs/row/IF11547.pdf>
- Gati, Charles: The Forgotten Region. *Foreign Policy*, (1975), 19. 135–145. Online: <https://doi.org/10.2307/1147997>
- Gotkowska, Justyna – Jacek Tarociński: NATO after Madrid: How Much Deterrence and Defence on the Eastern Flank? *Center for Eastern Studies / Ośrodek Studiów Wschodnich*, 2022. július 5. Online: www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2022-07-05/nato-after-madrid-how-much-deterrence-and-defence-eastern
- Gray, Colin S.: Nicholas John Spykman, the Balance of Power, and International Order. *The Journal of Strategic Studies*, 38. (2015), 6. 873–897. Online: <https://doi.org/10.1080/01402390.2015.1018412>
- Grygiel, Jakub – A. Wess Mitchell: Pressure on the Peripheries. *The American Interest*, (2016), 49–55.
- Herszenhorn, David M.: Biden's Team Wants EU Allies to Get Real on 'Strategic Autonomy'. *Politico*, 2021. november 19. Online: www.politico.eu/article/joe-biden-us-eu-strategic-autonomy-brussels-g20/
- Hornát, Jan: *The 2020 US Presidential Elections and the Geopolitical Implications for Central and Eastern Europe*. Prague, Peace Research Center Prague, 2020.
- Hunter, Robert E.: Hello, Europe – America Is Back. *Foreign Service Journal*, 98. (2021), 5. 34–38.
- Hutchings, Robert: The "Eastern Question" Revisited. *Problems of Post-Communism*, 41. (1994), 5. 45–46.
- Keating, Dave – Justin Gerdes: Biden Faces Climate Dilemma over LNG Exports to Europe. *Energy Monitor*, 2021. január 21. Online: www.energymonitor.ai/joe-biden/biden-faces-climate-dilemma-over-lng-exports-to-europe
- Kissinger, Henry: The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. *The Wall Street Journal*, Eastern Edition, New York, 2020. április 4.
- Koch, Burkhard: American and German Approaches to East Central Europe: A Comparison. *World Affairs*, 156. (1993), 2. 86–96.

- Kochis, Daniel: Did Joe Biden Just Give a Green Light to an EU Army? *The Heritage Foundation*, 2021. szeptember 27. Online: www.heritage.org/europe/commentary/did-joe-biden-just-give-green-light-eu-army
- Kratz, Agatha – Max J. Zenglein – Gregor Sebastian: Chinese FDI in Europe: 2020 Update. *MERICs*, 2021. június 16. Online: <https://meric.org/en/report/chinese-fdi-europe-2020-update>
- Kuo, Mercy A.: Blue Dot Network: The Belt and Road Alternative. *The Diplomat*, 2020. április 7. Online: <https://thediplomat.com/2020/04/blue-dot-network-the-belt-and-road-alternative/>
- Lohmann, Sascha – Kirsten Westphal: US-Russia Policy Hits European Energy Supply. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2019. február 8. Online: www.swp-berlin.org/10.18449/2019C06/
- Luers, William H.: The U.S. and Eastern Europe. *Foreign Affairs*, 65. (1987), 5. 976–994. Online: <https://doi.org/10.2307/20043197>
- Mackinder, Halford J.: *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. Washington D. C., National Defense University Press, 1996.
- Marineau, Sophie: What the Lifting of US Sanctions Means for the Nord Stream 2 Pipeline. *The Conversation*, 2021. augusztus 4. Online: <https://theconversation.com/what-the-lifting-of-us-sanctions-means-for-the-nord-stream-2-pipeline-165275>
- McCormick, James M.: *American Foreign Policy & Process*. Boston, Wadsworth, 2010.
- Mitchell, A. Wess: A nyugati szövetség megszilárdítása. *Az USA Nagykövetsége Magyarországon*, 2018. június 5. Online: <https://hu.usembassy.gov/hu/a-nyugati-szovetseg-megszilarditasa/>
- Mitchell, A. Wess: Winning the Competition for Influence in Central and Eastern Europe: US Assistant Secretary of State A. Wess Mitchell. *Atlantic Council*, 2018. október 18. Online: www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/winning-the-competition-for-influence-in-central-and-eastern-europe-us-assistant-secretary-of-state-a-wess-mitchell/
- Mitchell, A. Wess: Central Europe's China Reckoning. *The American Interest*, 2020. április 23. Online: www.the-american-interest.com/2020/04/23/central-europes-china-reckoning/
- Mitchell, A. Wess: Biden Is Falling Into the Same Trap With Europe as Obama. *Foreign Policy*, 2021. június 30. Online: <https://foreignpolicy.com/2021/06/30/biden-europe-trump-obama-central-eastern-germany-brussels-nord-stream-trans-atlantic/>
- Nelson, Steven: Biden Sending Some Troops to Eastern Europe to Deter Russia from Invading Ukraine. *New York Post*, 2022. január 28. Online: <https://nypost.com/2022/01/28/biden-sending-troops-to-eastern-europe-to-deter-russia-from-invading-ukraine/>
- Nord Stream: Nord Stream Operations. *Nord Stream*, 2023. február 5. Online: www.nord-stream.com/operations/
- Owens, Mackubin Thomas: In Defense of Classical Geopolitics. *Naval War College Review*, 52. (1999), 4. 58–76.
- Palti-Guzman, Leslie – Joseph Majkut – Ian Barlow: U.S. LNG Remapping Energy Security. *Center for Strategic & International Studies*, 2023. január 17. Online: <https://features.csis.org/us-lng-remapping-energy-security/>
- Prokip, Adrian: A New Gas War in Europe? *Wilson Center*, 2019. december 9. Online: www.wilsoncenter.org/blog-post/new-gas-war-europe
- Riekhof, Aart Jan: The Transformation of East-Central European Security. *Perspectives*, (2003/2004), 21. 55–70.
- Rough, Peter: Biden's Weakness is Emboldening Putin. *The Hill*, 2021. december 21. Online: <https://thehill.com/opinion/white-house/586266-bidens-weakness-is-emboldening-putin>
- Schadlow, Nadia: Welcome to the Competition. *War on the Rocks*, 2017. január 26. Online: <https://warontherocks.com/2017/01/welcome-to-the-competition/>

- Soroka, George: Biden and the East: Implications of a New US Administration. *New Eastern Europe*, 45. (2021), 1/2. 99–103.
- Spykman, Nicholas John: *The Geography of the Peace*. New York, Brace and Company, 1944.
- Stepper, Péter – Klementina Kozma: The Complexity of NATO's Southeast European Defense. *The Bellona Quarterly*, 703. (2020), 4. 11–34. Online: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.6982>
- Sullivan, Jake: The World After Trump. How the System Can Endure. *Foreign Affairs*, 97. (2018), 2. 10–19.
- Sytas, Andrius: EU Leaders Sign Letter Objecting to Nord Stream-2 Gas Link. *Reuters*, 2016. március 26. Online: www.reuters.com/article/uk-eu-energy-nordstream-idUKKCN0WIIYV
- Szczudlik, Justyna: Poland: Manoeuvring between the US and EU While not Decoupling from China. In Mario Esteban et al. (szerk.): *Europe in the Face of US-China Rivalry*. French Institute of International Relations, 2020. január. Online: www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_report_us-china-europe_january_2020_complete.pdf
- The White House: *National Security Strategy of the United States of America* (2017).
- The White House: *Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership* (2021a. június 12.). Online: www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/
- The White House: *Interim National Security Strategic Guidance* (2021b).
- The White House: *National Security Strategy* (2022). 6–8.
- Tuzhanskyi, Dmytro: Redefining US Strategy in the Region. *New Eastern Europe*, 47. (2021), 4. 67–72.
- United States Department of Defense: *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge* (2018).
- United States Department of Defense: *Pacific Deterrence Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2022*. Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), 2021. május. Online: https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2022/fy2022_Pacific_Deterrence_Initiative.pdf
- United States Department of Defense: Fact Sheet – U.S. Defense Contribution to Europe. *U.S. Department of Defense*, 2023. február 5. Online: www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3078056/fact-sheet-us-defense-contributions-to-europe/
- United States Energy Information Administration: U.S. Natural Gas Exports and Re-Exports by Country. *EIA*, 2023. január 31. Online: www.eia.gov/dnav/ng/ng_move_expc_s1_m.htm
- Volker, Kurt: Three Seas Initiative Merits Full U.S. Support. *Center for European Policy Analysis*, 2021. július 12. Online: <https://cepa.org/three-seas-initiative-merits-full-u-s-support/>
- Allen, John R. et al.: After the Coronavirus. *Foreign Policy*, (2020), 236. 9–13.
- Wemer, David A.: The United States is Back in Central Europe, State Department Official Says. *Atlantic Council*, 2019. július 17. Online: www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-united-states-is-back-in-central-europe-state-department-official-says/
- Wright, Thomas: Trump Is Choosing Eastern Europe. *The Atlantic*, 2018. június 6. Online: www.theatlantic.com/international/archive/2018/06/trump-is-choosing-eastern-europe/562130/
- Zaretskaya, Victoria: U.S. Liquefied Natural Gas Exports Grew to Record Highs in the First Half of 2021. *U.S. Energy Information Administration*, 2021. július 27. Online: www.eia.gov/today-in-energy/detail.php?id=48876

Kína hatása Közép-Európára és Magyarországra

Matura Tamás

Térségünk térképére tekintve az a benyomásunk támadhat, hogy Közép-Európa országait az őket körülvevő birodalmak gravitációs árapályhatása morzsolta mind kisebb és kisebb darabokra az évszázadok során. Az elmúlt évtizedek nyugalmit és stabilitását követően Kína képében egy új, távoli, mégis jelentős vonzerejű nagyhatalom jelent meg a régióban, amely gazdasági és nem hagyományos biztonságpolitikai területeken kihívás elé állította a térségben kialakult status quót.

A 2011–2012-ben létrehozott úgynevezett 16+1 együttműködés célja a szorosabb politikai és gazdasági kapcsolatok kialakítása volt a Kínai Népköztársaság (KNK) és Közép- és Kelet-Európa (KKE) tizenhat országa között. A kezdeti sikerek ellenére – vagy éppen azért – a kezdeményezés hamar a kritikák kereszttüzébe került. A nyugat-európai tagállamokban, a brüsszeli uniós intézményekben, majd végül az Egyesült Államokban is aggodalom alakult ki, attól tartva, hogy Kína gazdasági előnyökért cserébe megnyerte a régió országainak politikai szimpátiáját, és következésképpen Peking olyan erős befolyást hozott létre a térségben, amely veszélyezteti az EU kohézióját, de legalábbis közös Kína-politikájának integritását. Az egy évtizede zajló együttműködés azonban az elmúlt hónapokban gyengülni kezdett, ami megkérdőjelezi ezen aggodalmakat, hiszen rávilágított, hogy Peking jelenléte a térségben közel sem olyan erős, mint sokan gondolták, és a KNK-nak nem sikerült strukturális függőségeket kialakítani a KKE-regióban. Több ország mély csalódottságát fejezte ki a kézzelfogható gazdasági eredmények hiánya miatt, Litvánia pedig 2021 elején bejelentette távozását az együttműködés keretrendszeréből, ami felvetette a 16+1 egzisztenciális válságát. Mindeközben az Egyesült Államok figyelme is visszatért a térségbe, a Trump-kormány Kínával szembehelyezkedő politikája a KKE-országokat válaszütt elé állította bizonyos stratégiai jelentőségű kérdésekben.

Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy Kína megjelenése a régió tizenegy uniós tagállamában (KKE-11) minek köszönhető, miként változtatta meg az érintett államok külpolitikai és külgazdasági mozgásterét, és végül, hogy mindezen hatások mennyire bizonyulnak tartósak.

A 16+1 kialakulása

A közép- és kelet-európai (KKE) régió nyilvánvalóan soha nem játszott különösebben fontos szerepet Kína külpolitikájában. A KKE-országok teljes népessége megegyezik a KNK egy-egy nagyobb tartományának lakosságával, és összesített gazdasági termelésük is a kínai bruttó nemzeti összterméknek (GDP) csupán töredéke. Ugyanakkor európai uniós (EU) tagságuk vagy tagjelöltségük és a térségben rejlő gazdasági lehetőségek miatt Peking az elmúlt évtizedben új érdeklődéssel fordult a régió felé. Az euroatlanti szövetségi rendszerbe való sikeres integrációjukat követően a KKE-országok

többsége szintén megújult figyelemmel fordult a hatalmas kínai piac felé, amely számos potenciális gazdasági és üzleti lehetőséggel kecsegtetett, míg a globális pénzügyi válság és az Európai Unió nehézségei újabb lendületet adtak a Pekinggel fenntartott kétoldali kapcsolatoknak. A szovjet–kínai szakításból, majd a közép- és kelet-európai rendszerváltásokból fakadó kölcsönös érdeklődés több évtizedes hiányát követően Kína és a közép- és kelet-európai országok a 2000-es évek közepén kezdtek ismét közeledni egymáshoz. Magyarország az első között értékelte újra Kína-politikáját, így Medgyessy Péter miniszterelnök néhány hónappal az ország uniós csatlakozási szerződésének aláírása után Kínába látogatott 2003 augusztusában. A térség más országai is követték a magyar példát, miközben Kína figyelmét is felkeltették a régióban rejlő gazdasági és politikai lehetőségek. A globális és európai pénzügyi-gazdasági válság mindkét oldal részéről fokozta a kölcsönös érdeklődést, hiszen a KKE-országoknak új befektetési forrásokat és kereskedelmi lehetőségeket kellett találniuk a nyugati piacok összeomlása közepette (a térség EU-tagállamainak áruelexportja átlagosan 23%-ot zuhant 2009-ben¹), míg Kína lehetőséget látott arra, hogy az EU gyengélkedéséből fakadó ablakperiódust kihasználva megvesse lábát a keleti tagállamokban és a Nyugat-Balkánon.

Dacára az első Orbán-kormány még nyíltan Kína-ellenes külpolitikájának, a megváltozott világ gazdasági helyzet realitását figyelembe véve a második Orbán-kormány már megalakulása előtt Peking felé fordult. Budapest vezető szerepre tört a térségben e téren is, így 2011 márciusában a magyar főváros adott otthont az első „Kína – Közép- és Kelet-Európai Országok Gazdasági és Kereskedelmi Fóruma” című rendezvénynek, amelyen a régió számos politikai vezetője és üzletembere, illetve Wen Jiabao² kínai miniszterelnök és az őt kísérő üzleti delegáció vett részt. A találkozó olyannyira sikeres volt, hogy Peking úgy határozott, létrehozza a tizenhat közép- és kelet-európai ország kormányfői és a kínai miniszterelnök rendszeres csúcstalálkozójának mechanizmusát, amelyre elsőként Varsóban került sor 2012-ben. Ez a kvázi szervezet, amely később 16+1 néven vált ismertté, tizenegy uniós tagállamot és öt nyugat-balkáni országot ölelt fel (Albánia, Bulgária, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, [Észak-]Macedónia, Montenegró, Lengyelország, Románia, Szerbia, Szlovákia és Szlovénia), majd Görögország 2019-es csatlakozásával ideiglenesen tizenhét tagúra bővült. (Litvánia 2021-ben bejelentett távozásával de facto ismét 16+1-ről beszélhetünk.) Az KKE-országokat leginkább a 2008–2009-es globális pénzügyi és az azt követő euróövezeti válság motiválta arra, hogy jövedelmező gazdasági és üzleti kapcsolatokat építsenek ki a gyorsan növekvő kínai piaccal. Mivel a térség egyes országai túl kicsik, és gazdasági szempontból irrelevánsak voltak kínai szemszögből, logikus lépés volt Peking részéről egy regionális szintű együttműködés létrehozása. A tizenhat ország összesített mérete (több mint százmillió lakos és 2012-ben 1,4 billió dolláros nominális GDP) még Kína számára is vonzó nagyságrendet jelentett. Ebből a szempontból a 16+1 együttműködés úgy is értelmezhető, mint a Peking tranzakciós

költségeinek csökkentését célzó program, hiszen így a kínai miniszterelnök egyszerre tudott találkozni tizenhat nemzet vezetőjével, és a mechanizmus révén könnyebbé vált az együttműködés és a koordináció. Emellett Kínának már voltak tapasztalatai hasonló regionális együttműködések kialakításában, hiszen például Afrikában vagy a délkelet-ázsiai térségben is hasonló kvázi intézményeket hozott létre a korábbi években.³ A politikai előnyök a KKE-országok számára is egyértelműek voltak, mert a kezdeményezés nélkül a régió legtöbb miniszterelnöke évtizedenként egyszer vagy talán soha nem folytathatott volna bilaterális megbeszéléseket kínai kollégájával.

Ugyanakkor az együttműködés már a kezdetektől komoly kritikák célkeresztjébe került. Az EU és egyes nyugati tagállamok aggódtak a kínai aktivitás fokozódása miatt az integráció keleti felében, és attól tartottak, hogy Peking megpróbálhatja megosztani és uralni az EU-t a 16+1-en keresztül. A KKE-országok kormányait az elmúlt években nyugati partnereik és az uniós intézmények azzal vádolták, hogy áruba bocsátják az EU politikai kohézióját a Kínától kapott gazdasági előnyökért cserébe. Igaz, e vádak árnyalja, hogy éppen a nyugati tagállamok állnak a legszorosabb gazdasági kapcsolatokban Kínával, így némelyikük – különösen az Angela Merkel vezette Németország – gyakran politikailag is kesztyűs kézzel bánt Pekinggel. További gyakran felmerülő kifogás, hogy az átláthatóság hiánya és a projekt félig-meddig intézményes formája a kínai érdekeket szolgálja, illetve maga a 16+1 együttműködés egy rosszindulatú kínai kísérlet Európa megosztására és uralására. Ráadásul maguk az EU–Kína kapcsolatok is egyre hidegebbé váltak az elmúlt évtizedben, mivel Európát mindinkább aggasztja Kína gazdasági és politikai felemelkedése, Peking pedig egyre többször ad hangot csatlósának az EU-ból érkező kritikák miatt, miközben saját önbizalma folyamatosan erősödik. A Kínával szemben kiszabott uniós fegyverembargó, az emberi jogok vagy Kína piaccgazdasági státusza mind napirenden lévő nehéz kérdéseket jelent, és a 16+1 európai fogadtatása további feszültséget jelentett a kapcsolatokban. Egyes nagy európai országok, például Franciaország vagy Németország nem nézték jó szemmel a kínai befolyás és verseny erősödését a KKE-régióban. A nyugati kritikák nem csupán diplomáciai vagy szakértői háttérbeszélgetéseken jelentek meg, hanem a sajtó is felkapta a témát egy-egy jelentősebb fejlemény kapcsán. A *Handelsblatt* 2018 áprilisában közölt cikket a Pekingben állomásozó uniós nagykövetek által készített, a kínai Új Selyemút kezdeményezést (The Belt and Road Initiative – BRI) élesen bíráló jelentésről, amelyet egyedül a magyar nagykövet nem írt alá. A cikk szerint az „olyan országok, mint Magyarország és Görögország, amelyek egyaránt a kínai befektetésekre támaszkodnak, már korábban is bizonyították, hogy érzékenyek a kínai nyomásra”.⁴

A következőkben szeretném megkérdőjelezni ezt a túlzottan leegyszerűsített diskurzust, és rámutatni arra, hogy a kínai befolyás a térségben nagyon korlátozott, és forrása nem a gazdaság, mivel minden korábbi várakozás ellenére a kínai gazdasági jelenlét továbbra is jelentéktelen a KKE-térség uniós tagországaiban. A Kína által nyújtott

¹ Merchandise Trade Matrix in Thousands United States Dollars, Annual, 2006–2010. *UNCTADstat*.

² A tanulmányban a magyarban már meghonosodott nevek kivételével a nemzetközi szótáraknak megfelelő, Kínában hivatalos pinyin átírást alkalmazzuk a kínai nevek esetében.

³ Jakub Jakóbowski: Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16+1, FOCAC, and CCF. *Journal of Contemporary China*, 27. (2018), 113. 659–673.

⁴ Dana Heide et al.: EU Ambassadors Band Together Against Silk Road. *Handelsblatt*, 2018. április 17.

együttműködési lehetőségek nem jelentenek vonzó gazdasági alternatívát a régió uniós tagállamai számára.⁵ Ráadásul a 16+1 nem segített azon a helyzeten sem, miszerint a legtöbb közép- és kelet-európai ország Kína-politikája ugyanazokkal a problémákkal és kihívásokkal néz szembe: növekvő kereskedelmi hiány, az egymással folytatott verseny Peking figyelméért, az EU és az USA aggodalmai, a kínai befolyás növekedése a régióban, és mindenekelőtt a kézzelfogható eredmények fájó hiánya egy évtizednyi együttműködés után.

Gazdasági függőségek – mítoszok és valóság

Való igaz, kezdetben az együttműködés fényes gazdasági kilátásokkal kecsegtetett: a globális és uniós pénzügyi válság hatására a KKE-országok új befektetőket és exportpiacokat kerestek, míg Kínának új befektetési lehetőségekre és új piacokra volt szüksége jelentős pénzügyi és (építő)ipari kapacitásfeleslege miatt, így mindkét fél örömmel erősítette a kölcsönös gazdasági kapcsolatokat.

Fontos azonban megvizsgálni, hogy valójában mennyire szorulnak rá a KKE-11-országok (azaz a régió azon tizenegy uniós tagállama, amelyek részt vesznek a 16+1 kezdeményezésben) a Kínával folytatott gazdasági együttműködésre, különösen a nyugati tagországokhoz képest. Először is a KKE-11-országok gazdasági növekedése felülmúlta az uniós átlagot a 2012 – azaz a 16+1 kezdete – és 2020 közötti időszakban, hiszen míg előbbiben az átlagos éves GDP-növekedés meghaladta a 2%-ot, addig az Unió egészében az csupán 0,6%-ot tett ki.⁶ A régió makrogazdasági stabilitása az erős nettó exporton, a viszonylag alacsony infláción és munkanélküliségen, valamint a közvetlen külföldi befektetések magas beáramlásán és az EU strukturális alapjaiból folyósított mintegy 150 milliárd euróján alapult.

Emellett a KKE-11-országok az elmúlt években jelentős kereskedelmi többletet tudtak felmutatni, és a Kínába irányuló export dinamikusán, évente átlagosan 7%-kal nőtt a 16+1 létrehozása óta.⁷ Ez öröndetes fejleménynek tűnhet, hiszen a Kínával folytatott együttműködés mellett szóló egyik legfontosabb érv a régió kivitelének erősítése volt. Ugyanakkor, az elmúlt évek nagyszabású külkereskedelmi bejelentései és eseményei ellenére Kína továbbra sem tartozik a térség országainak legfontosabb partnerei közé, mivel az érintett államok kivitelének csupán átlagosan 1,64%-a irányult a kelet-ázsiai államba még 2020-ban is. Hiába nőtt ugyanis viszonylag gyorsan a KKE-országok Kínába irányuló exportja, mivel minden más térséggel is egyre élénkebb kereskedelmet folytattak, ami az EU egészére is igaz. Így a kínai piac súlya csak kismértékben nőtt a KKE-exportban. Míg 2012-ben a vizsgált országok összesített exportjának mindössze 1,28%-a került Kínába, ez az arány 2020-ra 1,64%-ra nőtt, így továbbra

is elhanyagolható maradt.⁸ Mindeközben az EU teljes kivitelének 2012-ben 3,26%-a, míg 2020-ban már 4,34%-a irányult a Kínai Népköztársaságba. Ez azt jelenti, hogy a KKE-régióhoz képest a nyugati tagállamok számára Kína már korábban és ma is jóval fontosabb kiviteli célország, ráadásul jelentősége abszolút és relatív értelemben is jóval nagyobb, mint a 16+1 együttműködés uniós résztvevői számára. Emellett azt is fontos látni, hogy a KKE-országok az Unió Kínába irányuló exportjának mindössze 5,8%-át adták 2020-ban, ami csupán 0,9 százalékponttal haladta meg a 2012-es adatot.⁹ Ráadásul a régió országaiból Kínába irányuló export egy igen jelentős része (egyes esetekben akár több mint 90%-a, bár sajnos e téren pontos adatok nem állnak rendelkezésre) valójában multinacionális nagyvállalatok termékeinek a kivitelét jelenti, ami megkérdőjelezi a helyi kormányok szerepének jelentőségét. Az adatok alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy bár a Kínába irányuló export erősítése volt a fő cél a KKE-országok számára, a részeredmények ellenére sem sikerült olyan helyzetet elérni – vagy a kínai piactól olyan függőségbe kerülni –, amely megalapozná a pekingi gazdasági befolyás kapcsán korábban említett aggodalmakat.

Az export mellett a másik fontos gazdasági tényező a működőtőke-befektetések (FDI) kérdése. E téren még inkább olyan kép rajzolódik ki, amely szerint a KKE-országok nem voltak képesek nemzetgazdasági szempontból jelentős mennyiségű kínai tőkét vonzani az elmúlt évtizedben. Bár az FDI állományi és folyó szemléletű adatai kapcsán a szakirodalom súlyos bizonytalanságokkal küzd, a közelmúltban elvégzett kutatások azt bizonyítják, hogy a 16+1 uniós tagállamaiban – és így Magyarországon – a Kínából érkező működőtőke állománya messze elmarad a nyugat-európai államokat jellemző szinttől. A kínai FDI Nyugat-Európa öt legnagyobb gazdaságában (Németország, az Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) lényegesen magasabb összegű, és relatív részesedését tekintve is csupán két uniós tagállamban – Magyarországon és Romániában – nagyobb némileg a teljes FDI-állományon belüli aránya, mint az Egyesült Királyságban, Franciaországban vagy Németországban. Mindazonáltal még a magyar és román esetben is csupán az összes befektetett külföldi működőtőke alig 4%-a származik Kínából a legnagyobb becslések szerint is.¹⁰

A gazdasági kapcsolatok szféráját összegezve azt láthatjuk, hogy a KKE-régió egyetlen országa sincs ráutalva Kínára, miközben Németország, az Egyesült Királyság és Franciaország exportfüggősége Kínától nagyobb, mint bármely KKE-országé, illetve az ott befektetett kínai tőke összege és legtöbbször relatív jelentősége is meghaladja a 16+1 uniós tagállamainak szintjét. A jelentős gazdasági eredmények hiánya csalódáshullámot indított el több KKE-országban is az elmúlt években, és egyelőre nem úgy tűnik, hogy Kína képes lenne térségbeli gazdasági szerepét erősíteni a jövőben. Még Kína olyan ismert rajongói, mint Miloš Zeman elnök is a korábbi kínai ígéretek beteljesületlenségére

⁵ Marcin Kaczmarek – Jakub Jakóbowski: Beijing's Mistaken Offer: The '16+1' and China's Policy Towards the European Union. *OSW Commentary*, 250, 2017. szeptember 15.

⁶ Real Gross Domestic Product: Total and Per Capita, Growth Rates, Annual, 2011–2020. *UNCTADstat*.

⁷ Merchandise Trade Matrix in Thousands United States Dollars, Annual, 2011–2020. *UNCTADstat*.

⁸ Merchandise Trade Matrix in Thousands United States Dollars, Annual, 2011–2020. *UNCTADstat*.

⁹ Merchandise Trade Matrix in Thousands United States Dollars, Annual, 2011–2020. *UNCTADstat*.

¹⁰ Matura Tamás: *Chinese Investment in Central and Eastern Europe – A Reality Check*. Budapest, Central and Eastern European Center for Asian Studies, 2021.

panaszkodott.¹¹ A koronavírus-válság tovább erősítette a Kínával szembeni gyanakvást, így 2020 közepe óta külpolitikai elemzők és kínai szakértők egyaránt arról cikkeznek, hogy Kína elvesztette a régiót.¹²

Kína politikai befolyása – nagyobb a füstje, mint a lángja

Bár a gazdasági kapcsolatok ereje elmaradt a várakozásoktól, a KNK és a KKE-térség közötti együttműködést érő vádak nem voltak teljesen megalapozatlanok, mivel a régió egyes államai a Kínával kialakítandó szoros kapcsolatok reményében az utóbbi években több alkalommal is akadályozták az EU egységes álláspontjának kialakítását. Így például Magyarország és Görögország 2016-ban blokkolta az Unió közös nyilatkozatát a Dél-kínai-tengert illetően,¹³ és Budapest nyíltan támogatta Kína piacgazdasági státuszának elfogadását, amit az EU ellenzett,¹⁴ majd 2017-ben az EU képtelen volt egyhangúlag elítélni Pekinget Magyarország kifogása miatt a Kínában letartóztatott és állítólagosan megkínzott emberi jogi ügyvédek kapcsán. Miloš Zeman cseh elnök volt az EU egyetlen vezetője, aki részt vett a Pekingben a második világháború befejezésének évfordulója alkalmából rendezett vitás katonai parádén 2015-ben, míg a nyugati országok a felvonulás nacionalista felhangjai és Kína egyre ambiciózusabb külpolitikája miatt bojkottálták az eseményt.¹⁵ Magyarország 2021 folyamán kétszer is megakadályozta, hogy az EU közös állásfoglalást adjon ki Hongkong kapcsán, amely elítélte volna a város megregulázására szánt kínai nemzetbiztonsági törvényt.¹⁶ Mindemellett a visegrádi országokban a fontosabb ellenzéki politikai pártok egyike sem támogatja a Kínához fűződő kapcsolatok túlszorosra fonását, azt leginkább az éppen kormányzó erők, illetve egy-egy politikai vezető preferálta, mint Miloš Zeman cseh elnök, Orbán Viktor magyar miniszterelnök vagy Victor Ponta román kormányfő. Ez azonban azt is jelenti, hogy Peking nem élvez organikus, pártokon átívelő támogatást a térségben, így amikor egy adott, Kínát támogató politikus kihullik a hatalomból, az szinte azonnal Peking pozíciójának megrendülését hozza magával.¹⁷

A jelenlegi amerikai kormányzat intellektuális hátterének a magyar Kínapolitikáról alkotott véleménye sem túl hízelgő. A Carnegie Endowment jelentése szerint Budapest azért közelít Kínához, mert a kínai anyagi források tovább segíthetik

a magyarországi – véleményük szerint – *state capture* folyamatokat, illetve az euroszkeptikus hangok megerősödését. Így – meglátásuk szerint – Magyarország Peking egyik fő szószólója lett az EU-ban, és ezzel kiérdemelte Peking megkülönböztető figyelmét, ami egy hasonlóan kis méretű országnak amúgy nem sikerülhetett volna. Mindezek érdekében a Carnegie szakértői szerint a magyar kormány igyekszik elkerülni az olyan helyzeteket, amikor szembekerülhetne a KNK-val, így Budapest nem avatkozott be a Kínában letartóztatott magyar–kanadai kettős állampolgár Michael Kovrig ügyében, nem követi az USA kéréseit a Huawei vállalattal szembeni fellépés terén, illetve a kormányközeli média általában pozitív képet fest Kínáról, és kerüli az olyan témák bemutatását, mint például az emberi jogi helyzet. Az amerikai szakértőknek feltűnt továbbá a Magyarország méreteihez képest feltűnő mennyiségű kínai intézmény jelenléte az országban, amely értékelésük szerint a kelet-ázsiai ország puha hatalmának (soft power) erősítését szolgálhatja. Így például a Kínai Társadalomtudományi Akadémia által Budapesten létrehozott Kína–Közép-Kelet-Európa Intézet, az öt hazai Konfuciusz Intézet (amelyeket Nyugaton már több helyen bezárattak ellentmondásos tevékenységük miatt), vagy éppenséggel a Fudan Egyetem tervezett budapesti campusa egyaránt azt a benyomást kelti a független, de a Demokrata Párthoz közel álló intézményben, hogy Magyarország és Kína kapcsolata az USA szempontjából aggasztó irányt vettek.¹⁸

Maguk az uniós intézmények is hangot adtak azon véleményüknek, miszerint a KKE-11-országok egy része megértőbbé vált Peking kül- és belpolitikájával szemben, és a 16+1 lehetővé teszi a KNK számára a térség államainak politikai szövetségessé változtatását, így azok Kína érdekeit támogathatják az EU szintjén is. Ráadásul – az Európai Parlament kutatása szerint – egyes KKE-11-országok az Unióval szembeni tárgyalási pozíciójuk erősítésére használták 16+1-tagságukat. Megfogalmazásuk szerint: „A magyar kormányban nincsenek illúziói Kínával kapcsolatban, de bizonyos politikai és gazdasági előnyök elérése érdekében hajlandó eltérni a kínai befolyást. Magyarország befogadó magatartásával lehetővé tette, hogy Kína gazdasági és politikai térnyerést érjen el Európában.”¹⁹

A társadalmi támogatottság kérdése – a népszerűtlenség átka

Az egyes országok külpolitikai mozgásterét jelentősen meghatározza belpolitikai helyzetük, az egy-egy nemzetközi partnerrel kapcsolatban a közvéleményben kialakult kép. Így annak is jelentősége van, hogy a KKE-11-országok lakossága miként látja Peking szerepét, és ezáltal mennyire támogatja kormánya Kína-politikáját.

Az elmúlt évek kutatásai szerint a KKE-11-országok lakossága többnyire nem támogatja kormányaik lelkes közeledését Kínához, aminek mára több esetben kül-

¹¹ Stuart Lau: Czech President to Skip Beijing Summit over China 'Investment Letdown'. *South China Morning Post*, 2020. január 13.

¹² Andreea Brînză: Where China Went Wrong in Central and Eastern Europe. *South China Morning Post*, 2021. június 10.

¹³ Thorsten Benner – Jan Weidenfeld: Europe, Don't Let China Divide and Conquer. *Politico*, 2018. március 19.

¹⁴ Hungary Supports Granting China Market Economy Status. *Budapest Business Journal*, 2016. május 31.

¹⁵ Minnie Chan: Only China's 'True Friends' Attending 70th Anniversary Parade As Key Western Leaders And Kim Jong-Un Won't be There. *South China Morning Post*, 2015. augusztus 25.

¹⁶ John Chalmers – Robin Emmott: Hungary Blocks EU Statement Criticising China Over Hong Kong, Diplomats Say. *Reuters*, 2021. április 16.

¹⁷ Matej Šimalčík et al.: *Perception of China among V4 Political Elites*. Pozsony, CEIAS, 2019.

¹⁸ Erik Brattberg et al.: *Kína befolyása Délkelet-, Közép- és Kelet-Európában: Gyenge pontok és ellenállóképesség*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2021. október 21.

¹⁹ Gisela Grieger: *China, the 16+1 Format and the EU*. European Parliamentary Research Service, 2018. szeptember.

és belpolitikai következményei is lettek. Az Eurobarometer 2017-ben készült felmérése szerint a magyar válaszadók 50%-a, a lengyelek 48%-a, a szlovákoknak pedig 44%-a bírt negatív véleménnyel Kínáról, miközben a semleges álláspontúakkal együtt a pozitív Kína-képpel rendelkezők relatív kisebbségbe szorultak mindhárom országban. Csehország viszont az egész európai mezőnyből kiemelkedve már ekkor is a leginkább Kína-ellenes közvéleménnyel rendelkezett, hiszen a válaszadók 69%-a negatívan viszonyult Kínához, szemben az alig 25%-nyi pozitív véleménnyel.²⁰ Hasonló eredményre jutott egy 2020 második felében lezajlott nagyszabású nemzetközi közvélemény-kutatás is. Dacára a régió országai és Peking között egy évtizede formálódó politikai és gazdasági együttműködésnek, a Kínáról kialakult kép továbbra is negatív. A cseh lakosság körében tapasztalható a leginkább kedvezőtlen összkép, hiszen a Václav Havelhez köthető politikát követve a nemzeti identitás részét képezi a kommunizmussal és az autoriter rendszerekkel való szembenállás, így a lakosság fele negatívan ítéli meg a kelet-ázsiai államot. Meglepő, hogy a visegrádi országok közül a második leginkább Kína-ellenes társadalom éppen a magyar, dacára a budapesti kormány elmúlt évtizedben tanúsított Kína-barát politikájának és a központi kommunikációban a kínai–magyar kapcsolatokról festett pozitív képnek. Ráadásul a hivatkozott felmérés még a kínai vakcinákkal és a Fudan Egyetem ügyével kapcsolatos hazai fejlemények előtt készült, így feltehető, hogy az elmúlt egy évben tovább romlott a magyarok szemében Kína megítélése. Némileg árnyaltabb a kép Lengyelország és Szlovákia esetén, hiszen mindkét országban alacsonyabb a Kínával szemben negatív érzelmeket tanúsítók aránya, mégis nagyon szerény azok száma, akik megbíznak Pekingben. Lengyelország esetén ezt az Oroszországgal kapcsolatos gyenge bizalmi viszony magyarázza, hiszen az összekapcsolódik Kína ügyével, azaz a lengyelek számára maga Kína kevésbé ellenszenves, az orosz–kínai kapcsolatok szorossága miatt azonban egyáltalán nem bíznak Pekingben. Szlovákiában viszont fordított összefüggés rajzolódik ki, hiszen ott azok, akik jobb véleménnyel vannak Oroszországról, egyben Kínát is jobban kedvelik, tehát az orosz eredmények húzták felfelé Kína megítélését is. A fent vázolt helyzeten természetesen jelentősen rontott az ukrainai háború kitörése, illetve az orosz agressziót – ha csak hallgatólagosan is – de támogató kínai külpolitikai magatartás. A KKE-régió legtöbb országának közvéleménye és így politikai magatartása erős negatív fordulatot vett Kínával szemben. Különösen a balti államok, Lengyelország és Csehország hajtott végre látványos külpolitikai fordulatot, és a háború kitörése óta eltelt évben igyekezett eltávolodni Kínától. Ez a három balti ország esetében egyenesen a Kína–KKE-együttműködésből való kilépéssel járt, ami így már csak 14 országra korlátozódik, igaz, várakozások szerint, ez 2023-ban tovább csökkenhet Csehország távozása miatt.²¹

Magyarország és a KKE-11-országok mozgástere Kína és a Nyugat között

A fent említett tények és adatok ellenére tagadhatatlan, hogy Kína befolyása megnövekedett egyes KKE-11-országokban az elmúlt évtized folyamán. Az egyik legnyilvánvalóbb példa Magyarország, mivel a jelenlegi kormány több esetben egyértelműen kiállt Peking mellett egyes vitás nemzetközi kérdésben. Budapest ellenkezése miatt az EU emberi jogokról szóló közös nyilatkozata jóval visszafogottabb formában jelenhetett csak meg, Magyarország elsőként csatlakozott az Unió országai közül a vitatott BRI projekthez, a kormány egyetértési megállapodásokat írt alá Kínával az EU akarata ellenére, sőt támogatta Kína álláspontját a Dél-kínai-tenger ügyében is, ahogy azt fentebb bemutat-tuk.²² Ugyanakkor hiba lenne ezt Peking proaktív befolyásának számlájára írni, hiszen úgy tűnik – bár ez természetesen nehezen kutatható –, Budapest sokkal inkább „önszorgalomból” vagy a kormány külpolitikájának tágabb kontextusából fakadóan tesz gesztusokat Kína irányába, azaz nem arról van szó, hogy a kínai fél kérné fel a magyar kormányt e lépések megtételére. Sőt, kínai kutatókkal és külpolitikai szakemberekkel folytatott személyes beszélgetéseken évek óta visszatérő téma, hogy Peking ugyan érti és köszöni ezen magyar barátságos lépéseket, de gyakran maga a kínai kormányzat is zavarba jön ezektől, attól tartanak, hogy a magyar lépések rossz fényt vetnek Kína együttműködésére a KKE-térsgel, és bizonyítékul szolgálhatnak az EU és az USA számára, hogy Peking az európai integráció megosztására törekszik. Fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy a KKE-11-országok – és különösen Magyarország – szinte kizárólag politikai téren engednek meg maguknak gesztusokat Kína irányába, míg az EU és főleg Németország számára fontos gazdasági ügyekben már a közösség álláspontját szokták támogatni. Azaz egyfajta kettős játék alakult ki, ahol az egyes KKE-11-országok vezetői által kevésbé jelentősnek vélt ügyekben (emberi jogok, Hongkong, Xinjiang, Dél-kínai-tenger stb.) hajlandóak Pekingnek kedvező lépéseket tenni, de az EU főbb szereplői számára fontos gazdasági és pénzügyi vitákban már nem kockáztatják meg a közös uniós álláspont ellehetetlenítését. Ez azért is logikus, mert a térség legtöbb állama számára továbbra is Németország és nem Kína a legfontosabb gazdasági partner, sőt, a KNK-hoz fűződő gazdasági kapcsolatok egy jelentős része is német vállalatokon keresztül zajlik (lásd magyar autóipari export), így ami Berlin érdekében áll Kínával szemben, az a KKE-11-országok számára is fontos.

A KKE-11-országok külpolitikai mozgástere kapcsán érdemes megvizsgálni, hogy olyan ügyekben, amelyek az elmúlt években fontossá váltak az Egyesült Államok számára, milyen lépéseket engedhettek meg maguknak a térség államai. E téren az egyik legfontosabb ügy a kínai 5G technológiával és magával a kínai Huawei vállalattal szembeni amerikai fellépés, amely válaszút elé állította a KKE-11-országokat. A Trump-kormány által elindított folyamat keretében létrehozott „tisztá hálózat” (Clean Network) program célja a hivatalos leírás szerint az amerikai vállalatok és állampolgárok privát és érzékeny adatainak védelme az „olyan rosszindulatú szereplők beavatkozásaival szemben, mint

²⁰ European Commission: *Special Eurobarometer 467 – Future of Europe*. Brüsszel, 2017.

²¹ Matura Tamás – Szunomár Ágnes: A koronavírus-járvány hatása Kína megítélésére Közép-Európában – Hasonlóságok és különbségek a visegrádi országok körében. *Tér és Társadalom*, 37. (2023), megjelenés alatt.

²² Thorsten Benner et al.: *Authoritarian Advance – Responding to China's Growing Political Influence in Europe*. Berlin, Global Public Policy Institute & Mercator Institute for China Studies, 2018.

a Kínai Kommunista Párt.”²³ Sokat elárul a KKE-11-országok helyzetéről, hogy Mike Pompeo akkori amerikai külügyminiszter 2019-ben és 2020-ban is látogatást tett a térség több fővárosában, majd a legtöbb ország csatlakozott a kezdeményezéshez, és elutasította a kínai cégek részvételét a nemzeti 5G infrastruktúra létrehozásában. A külügyminiszter 2019 februárjában Budapest, Pozsony és Varsó, majd 2020 augusztusában Prága, Ljubljana, Bécs és Varsó érintésével tett körutat a térségben, amely jórészt meghozta a Washington által várt eredményt. Az amerikai elemzések szerint éppen az erősödő kínai – és orosz – nyomás miatt tartotta fontosnak az Egyesült Államok, hogy a sérülékenynek gondolt közép-európai partnereknek több figyelmet szenteljen.²⁴ 2019 májusában Csehországban gyűlt össze több mint harminc ország, az EU és a NATO képviselői, illetve iparági szerepvállalók a kérdés megvitatására a Prágai 5G Biztonsági Konferencián.²⁵ 2020-as látogatása során Pompeo éppen olyan ügyekről tárgyalt közép-európai partnereivel, amelyek Kína térségbeli szerepét hivatottak csökkenteni. Így Prágában szóba került a Három Tenger Kezdeményezés (Three Seas Initiative), amely magának a 16+1-nek lehet versenytársa, a szlovén külügyminiszterrel közös nyilatkozatot adtak ki az 5G technológia kapcsán, amelyben a szlovén fél lényegében a kínai cégek kizárását vállalta, és csatlakozott a Clean Network programhoz (hasonló megállapodásokat kötött az USA Lengyelországgal, Észtországgal és Csehországgal). Varsóban szintén az 5G hálózatok biztonsága és a Három Tenger Kezdeményezés volt a tárgyalások egyik fő témája.²⁶

A térségbe visszatérő amerikai figyelemnek meg is lett az eredménye, hiszen egyetlen kivétellel a KKE-11 csoport összes országa megállapodásokat írt alá Washingtonnal a Clean Network programhoz való csatlakozásukról és/vagy arról, hogy olyan szabályozást hoznak létre, amely kizárja a nem megbízható (értsd: kínai) beszállítókat a hálózat kiépítéséből.²⁷ Az egyetlen kimaradó Magyarország, amely nem engedett az amerikai nyomásnak. Pedig Mike Pompeo budapesti útján úgy fogalmazott, hogy megnehezítheti az amerikai–magyar együttműködést, ha a magyar kormány lehetővé teszi a kínai Huawei eszközeinek használatát. A magyar fél azonban azzal hárította el az amerikai figyelmeztetést, hogy azok kettős mércén, sőt, képmutatáson alapulnak, hiszen a kínai eszközök valódi felhasználói Magyarországon valójában külföldi – brit és német – tulajdonban lévő távközlési cégek.²⁸ A magyar kormány eltökéltségét a kérdésben jól mutatja, hogy nem csupán az állami távközlési rendszerekben (például a 112-es segélyhívórendszer) engedte meg a kínai cég számára a részvételt, hanem az amerikai aggodalmakat figyelmen kívül hagyva nem csatlakozott a Clean Network programhoz sem. Sőt, másfél

évvel az amerikai külügyminiszter budapesti látogatása – és két hónappal második közép-európai körútja – után Budapesten nyílt meg 2020 októberében a Huawei Kutatási és Fejlesztési Központja. Az Egyesült Államok budapesti nagykövetsége közleményben reagált a fejleményre, amelyben többek között azt írták: „A világban egyre több ország ismeri fel, hogy a Kínai Népköztársaságban alapított vállalatokat kötelezik arra, hogy együttműködjenek a biztonsági szolgálatokkal. Ezek az országok lépéseket tesznek állampolgáraik, nemzetbiztonságuk megvédéséért. Reméljük, hogy az Egyesült Államok valamennyi szövetségese csatlakozni fog a programhoz.”²⁹

Az 5G kérdéshez képest ugyan sokkal óvatosabban, de Tajvan kapcsán is elmozdulás látható több közép-európai ország belpolitikai életében. Míg korábban az „egy Kína” politika relativizálása vagy megkérdőjelezése fel sem merülhetett állami vagy akárcsak önkormányzati szinten, addig az elmúlt egy év során több olyan fejleményre is sor került, ami a KNK egyik legalapvetőbb nemzeti érdekét, a Peking által Tajvan felett követelt szuverenitást kezdte ki. Már a koronavírus-járvány első hullámai alatt is az EU-ból egyedülként KKE-országok, így Litvánia, Lengyelország, Csehország és Szlovákia is vakcinákat adományozott Tajvan számára.³⁰ Prága főpolgármestere 2019 végén felmondta a Pekinggel kötött testvérvárosi megállapodást, mert abban szerepelt a cseh fél elköteleződése az „egy Kína” elv mellett, majd 2020 januárjában megbízhatatlan partnernek nevezte a KNK-t, és bejelentette, hogy a cseh főváros testvérvárosi megállapodást köt Tajpejvel.³¹ Ezen is túlmenően a cseh szenátus elnöke, azaz az ország egyik legfőbb közjogi méltósága hivatalos látogatást tett Tajpejben 2020 szeptemberében, és a tajvani parlamentben elhangzott beszédét Kennedy elnök híres berlini mondatainak nyomán az „Én tajvani vagyok” mondattal zárta.³² A sort Litvánia folytatta, amely 2021 júliusában bejelentette, hogy kölcsönösen képviseleti irodákat nyit Tajvannal egymás fővárosaiban, ráadásul a Vilniusban létrehozandó kirendeltség – Európában először – nevében használhatja majd a Tajvan elnevezést. Ez jelentős elmozdulást jelent a korábbi gyakorlattól, miszerint Tajpej Kereskedelmi Irodának szokás nevezni e képviselleteket. Mindez figyelemre méltó egybeesést mutat azzal, hogy májusban egy, a washingtoni Képviselőháznak benyújtott kétpárti javaslat azt javasolja, hogy tegyék lehetővé az Egyesült Államokban található irodák számára a Tajvan szó használatát az elnevezésükben. A litván lépések nem maradtak válasz nélkül, hiszen az EU megalakulása óta először Kína távozásra szólította fel a balti állam pekingi nagykövét.³³

Mindent egybevetve úgy tűnik, hogy Kína megjelenése a térségben alkalmat adott a KKE-11-országok számára külgazdasági és részben külpolitikai mozgásterük növelésére az Európai Unión belül, azonban ez a hatás a kérdéses államok többsége esetén nem volt hosszú életű. A külgazdasági mozgáster a Kínával fenntartott kereskedelmi és befektetési kapcsolatok elégtelen fejlődése miatt jórészt elillant, így a KKE-11-országok

²³ US Department of State: The Clean Network. Washington, 2017–2021. Archived Content.

²⁴ Erik Brattberg: Pompeo's Courtship of Central Europe May Backfire. *Carnegie Endowment for International Peace*, 2019. február 13.

²⁵ Michael Kahn – Jan Lopatka: Western Allies Agree 5G Security Guidelines, Warn of Outside Influence. *Reuters*, 2019. május 3.

²⁶ Nike Ching: Pompeo Heads to Central Europe as US Looks to Confront Russian, Chinese Influence. *VOA*, 2020. augusztus 10.

²⁷ Which European Countries Support The 5G 'Clean Network' Initiative? *Radio Free Europe*, 2020. november 3.

²⁸ Magyarország kitart a Huawei mellett. *Euronews*, 2019. február 12.

²⁹ Buzna Viktor: Nem boldog Amerika a budai Huawei-központtól. *Index.hu*, 2020. október 26.

³⁰ Kathrin Hille – Richard Milne: Central and Eastern Europe Turn to Taiwan as China Relations Cool. *Financial Times*, 2021. szeptember 22.

³¹ Prague Mayor Condemns China, Unveils Taipei Partnership. *France24*, 2020. január 12.

³² 'I am Taiwanese,' Czech Speaker Says, Angering China. *Reuters*, 2020. szeptember 1.

³³ Brian Hioe: What's Behind Lithuania's Outreach to Taiwan? *The Diplomat*, 2021. augusztus 13.

politikai szempontból is visszafordultak az EU irányába. Ennek jó példája, hogy még a koronavírus okozta válság közepette is az uniós együttműködés mellett tette le a garast Magyarország kivételével az összes közép-európai állam, így például nem vásároltak kínai vakcinákat sem. Mindeközben az Egyesült Államokkal szemben (nemhogy nőtt volna a külpolitikai mozgástér Kína hatására, hanem éppen ellenkezőleg, Washington figyelme ismét a régióra terelődött Peking térségbeli tevékenysége miatt, és az amerikai külpolitika gyorsan rendreutasította közép-európai szövetségesei többségét. Az egyedüli kivétel ismét Magyarország, amely mind az EU-val, mint pedig az Egyesült Államokkal szemben továbbra is kitart elkötelezett Kína-politikája mellett. Kérdés, hogy ez esetben valódi vagy vélt mozgástérrel van-e szó. Budapest magatartását elsősorban európai részről a német választások eredménye, másodsorban pedig amerikai részről egy erőteljesebb fellépés befolyásolhatja, bár az világosan látszik, hogy a magyar kormány megítélése szerint Washington befolyásolási képességei korlátozottak. Ez azonban változhat a közeljövőben, hiszen a Biden-kormány folytatja elődje Kína megregulázására törekvő politikáját, ráadásul a demokratikus elvek mellett is elkötelezte magát, így több szempontból is jó oka lehet a magyar kormányra nehezedő nyomás fokozására. A Carnegie Endowment kínai befolyást vizsgáló tanulmányában megfogalmazott ajánlások egyike éppen arra irányul, hogy Washingtonnak és Brüsszelnek közösen kell fellépnie az Orbán-kormányval szemben, beleértve a Kínával kapcsolatos helyi korrupciós ügyekben érintett tisztviselők és üzletemberek elleni szankciós mechanizmusok lehetséges alkalmazását.³⁴ Amennyiben az amerikai elképzelések tettekben is testet öltenek, és találkoznak az új német kormány esetleg megváltozó Kína-politikájának törekvéseivel (ami az Ukrajnával szembeni orosz agresszió miatt is egyre kézzelfoghatóbb valóság), az Budapest külpolitikai mozgásterének gyors beszűkülését eredményezheti, nem csak Kínával kapcsolatban.

Összegzés

Felmerül a kérdés tehát, hogy mi motiválta egyes KKE-országok közeledését Pekinghez, ha gazdasági kapcsolatok eredményei messze elmaradtak a várakozásoktól? Az egyik lehetséges magyarázat a térség néhány politikai vezetőjének személyes politikai ambícióit helyezi előtérbe. A legtöbb cseh szakértő Miloš Zeman elnököt tartja az ország Kína-barát politikája fő kezdeményezőjének. Magyarországon Orbán Viktor miniszterelnök láthatóan az EU-val szembeni alkupozícióját erősítő eszközként tekint az erős kínai–magyar kapcsolatokra, ráadásul Kína a világ legnagyobb illiberális állama is egyúttal. Romániában Victor Ponta miniszterelnök volt a Kínához fűződő szoros kapcsolatok fő szószólója, ám lemondását követően Bukarest jól láthatóan előbb a háttérbe vonult a 16+1 kezdeményezésen belül, majd idővel újra a Nyugathoz és az Egyesült Államokhoz kezdett közeledni. Hasonló folyamatok mentek végre Varsóban is, hiszen a Donald Tusk által megkezdett közeledést a következő lengyel kormány már óvatosabban kezelte, sőt 2017 óta a lengyel–kínai kapcsolatok is kevésbé barátságos fordulatot

³⁴ Brattberg et al. (2021): i. m.

vettek, ami megerősíti a feltételezést, hogy egyes politikai vezetők és érdekeik fontos szerepet játszottak a Kína–KKE együttműködés kialakításában. Ez azonban egyúttal azt is jelenti, hogy Kína politikai befolyása a térségben nem strukturális jellegű, hanem sokkal inkább egy-egy közép-európai politikai vezetőhöz kötődik, így hamar el is illanhat, ha megváltozik a belpolitikai széljárás az adott országban.

Egy másik fontos következtetés, hogy Kína és regionális partnerei komoly hibákat vétettek az elmúlt évtizedben. Peking – a közép- és kelet-európai kormányokkal együtt – kommunikációjával olyan felfokozott várakozásokat teremtett, amelyeket végül nem tudott vagy nem akart teljesíteni. Puha hatalmának megerősítése érdekében felülről lefelé irányuló megközelítést alkalmazott, amely a régió társadalmi elitjét célozta meg ahelyett, hogy a szélesebb néprétegek megnyerésére törekedett volna, ami napjaink erősödő populizmusa és a tömegmédia befolyása mellett valószínűleg hatásosabb lett volna, mintsem a kommunista nagyhatalomra amúgy is gyanakodva tekintő elit hiábavaló megkörményezése. Bár Peking azt remélte, hogy a két fél hasonló történelmi tapasztalatai segíthetnek a kapcsolatok elmélyítésében, valójában a valóságban ez inkább akadálnak bizonyult, hiszen a régió társadalmi többnyire ellenszenvvel viseltetnek a kommunista egypártrendszerre, éppen saját múltjuk negatív eseményei miatt.

Mindemellett Kína nem játszik geopolitikai szerepet Európában, ezért a KKE-országoknak továbbra is az Európai Unióra és az Amerikai Egyesült Államokra kell támaszkodniuk biztonságpolitikai téren is, ami Pekinget másodlagos fontosságú politikai partnerre teszi. Így sem a civil társadalom, sem a politikai pártok, sem a média nem támogatja országaik Kína-barát politikáját, és miután a remélt gazdasági előnyök délibábnak bizonyultak, a közép- és kelet-európai országok többsége visszatér oda, ahová mindig is tartozott, a Nyugathoz.

Irodalomjegyzék

- Benner, Thorsten et al.: *Authoritarian Advance – Responding to China's Growing Political Influence in Europe*. Berlin, Global Public Policy Institute & Mercator Institute for China Studies, 2018.
- Benner, Thorsten – Jan Weidenfeld: Europe, Don't Let China Divide and Conquer. *Politico*, 2018. március 19. Online: www.politico.eu/article/europe-china-divide-and-conquer/
- Brattberg, Erik: Pompeo's Courtship of Central Europe May Backfire. *Carnegie Endowment for International Peace*, 2019. február 13. Online: <https://carnegieendowment.org/2019/02/13/pompeo-s-courtship-of-central-europe-may-backfire-pub-78352>
- Brattberg, Erik et al.: *Kína befolyása Délkelet-, Közép- és Kelet-Európában: Gyenge pontok és ellenállóképesség*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2021. október 21. Online: https://carnegieendowment.org/files/202110-Brattberg_et_al_EuropeChina_Hungarian.pdf
- Brînză, Andreea: Where China Went Wrong in Central and Eastern Europe. *South China Morning Post*, 2021. június 10. Online: www.scmp.com/comment/opinion/article/3136630/where-china-went-wrong-central-and-eastern-europe

- Buzna, Viktor: Nem boldog Amerika a budai Huawei-központtól. *Index.hu*, 2020. október 26. Online: https://index.hu/kulfold/2020/10/26/huawei_kina_egyesultallamok_magyarorszag/
- Chalmers, John – Robin Emmott: Hungary Blocks EU Statement Criticising China over Hong Kong, Diplomats Say. *Reuters*, 2021. április 16. Online: www.reuters.com/world/asia-pacific/hungary-blocks-eu-statement-criticising-china-over-hong-kong-diplomats-say-2021-04-16/
- Chan, Minnie: Only China's 'True Friends' Attending 70th Anniversary Parade as Key Western Leaders and Kim Jong-un Won't be There. *South China Morning Post*, 2015. augusztus 25. Online: www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1852359/thirty-countries-leaders-attend-second-world-war
- Ching, Nike: Pompeo Heads to Central Europe as US Looks to Confront Russian, Chinese Influence. *VOA*, 2020. augusztus 10. Online: www.voanews.com/a/usa_pompeo-heads-central-europe-us-looks-confront-russian-chinese-influence/6194219.html
- European Commission: *Special Eurobarometer 467 – Future of Europe*. Brüsszel, 2017.
- Grieger, Gisela: *China, the 16+1 format and the EU*. European Parliamentary Research Service, 2018. szeptember.
- Heide, Dana et al.: EU Ambassadors Band Together Against Silk Road. *Handelsblatt*, 2018. április 17. Online: www.handelsblatt.com/english/politics/china-first-eu-ambassadors-band-together-against-silk-road/23581860.html?ticket=ST-14303479-wh2zNxzLFnFvBVv1fBdc-ap2
- Hille, Kathrin – Richard Milne: Central and Eastern Europe Turn to Taiwan as China Relations Cool. *Financial Times*, 2021. szeptember 22. Online: www.ft.com/content/50e8b6c0-e913-4464-b7ed-a89e22a71274
- Hioe, Brian: What's Behind Lithuania's Outreach to Taiwan? *The Diplomat*, 2021. augusztus 13. Online: <https://thediplomat.com/2021/08/whats-behind-lithuanias-outreach-to-taiwan/>
- Hungary Supports Granting China Market Economy Status. *Budapest Business Journal*, 2016. május 31. Online: <https://bbj.hu/politics/foreign-affairs/int-l-relations/hungary-supports-granting-china-market-economy-status>
- 'I am Taiwanese,' Czech Speaker Says, Angering China. *Reuters*, 2020. szeptember 1. Online: www.reuters.com/article/us-taiwan-czech-idUSKBN25S3HN
- Jakóbowski, Jakub: Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16+1, FOCAC, and CCF. *Journal of Contemporary China*, 27. (2018), 113. 659–673. Online: <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1458055>
- Kaczmarek, Marcin – Jakub Jakóbowski: *Beijing's Mistaken Offer: the '16+1' and China's Policy Towards the European Union*. *OSW Commentary*, (2017), 250. Online: www.semanticscholar.org/paper/Beijing's-mistaken-offer%3A-the-'16%2B1'-and-China's-%7C-Kaczmarek-Jakobowski/63343555f4fab3434097b5be94ca45256e412a7
- Kahn, Michael – Jan Lopatka: Western Allies Agree 5G Security Guidelines, Warn of Outside Influence. *Reuters*, 2019. május 3. Online: www.reuters.com/article/telecoms-5g-security/western-allies-agree-5g-security-guidelines-warn-of-outside-influence-idINKCNIS91D8
- Lau, Stuart: Czech President to Skip Beijing Summit over China 'Investment Letdown'. *South China Morning Post*, 2020. január 13. Online: www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3045917/czech-president-skip-beijing-summit-over-china-investment
- Magyarország kitart a Huawei mellett. *Euronews*, 2019. február 12. Online: <https://hu.euronews.com/2019/02/12/magyarorszag-kitart-a-huawei-mellett>
- Matura, Tamás: *Chinese Investment in Central and Eastern Europe – A Reality Check*. Budapest, Central and Eastern European Center for Asian Studies, 2021.

- Matura Tamás – Szunomár Ágnes: A koronavírus-járvány hatása Kína megítélésére Közép-Európában – Hasonlóságok és különbségek a visegrádi országok körében. *Tér és Társadalom*, 37. (2023), megjelenés alatt.
- Merchandise Trade Matrix in Thousands United States Dollars, Annual, 2006–2010. *UNCTADstat*.
- Merchandise Trade Matrix in Thousands United States Dollars, Annual, 2011–2020. *UNCTADstat*.
- Prague Mayor Condemns China, Unveils Taipei Partnership. *France24*, 2020. január 12. Online: www.france24.com/en/20200111-prague-mayor-condemns-china-unveils-taipei-partnership
- Real Gross Domestic Product: Total and Per Capita, Growth Rates, Annual, 2011–2020. *UNCTADstat*.
- Šimalčík, Matej et al.: *Perception of China among V4 Political Elites*. Pozsony, CEIAS, 2019.
- US Department of State: *The Clean Network*. Washington, 2017–2021. Archived Content. Online: <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>
- Which European Countries Support The 5G 'Clean Network' Initiative? *Radio Free Europe*, 2020. november 3. Online: www.rferl.org/a/which-european-countries-support-the-5g-clean-network-initiative-/30928122.html

Keleti vagy nyugati orientáció? – A közép-európai Magyarország a nagyhatalmak vonzásában

Baranyi Tamás

Bevezetés

A közép-európai régió az újkori történelemben földrajzilag köztes állapotban helyezkedett el domináns keleti és nyugati nagyhatalmak között: Oroszország 18. századi megerősödésével és Európa felé fordulásával keletről, a Habsburg Birodalommal, majd a felemelkedő Poroszországgal és a Német Császársággal pedig nyugatról határolta egy sokkal erősebb politikai egység. Azonban más történeti-politikai környezetben ez a régió is nagyhatalmi centrummá tudott válni: a középkori Magyar Királyság, a Lengyel–Litván Unió vagy az Osztrák–Magyar Monarchia is tekinthető ilyennek. A 20. században azonban a korábbinál is inkább előtérbe került a térség „geopolitikai ütközőzóna” jellege, ami alapvetően meghatározza az itt elhelyezkedő államok nemzettudatát.¹

Miután a régió a világháborúk során is alapvetően ütközőszerepbe szorult, 1945 után ez a pozíció egy időre megszűnt, és tartósan betagozódni látszott a „keleti birodalomba”, vagyis a Szovjetunió érdekszférájába. Nemcsak tudományos absztrakció a határvidékjelleg megszűnése vagy legalábbis átalakulása, hanem azt is jelzi, hogy a magyar közéletben maga a Közép-Európa-gondolat is háttérbe szorult, és helyét szinte minden tekintetben átvette a Kelet-Európa vagy a „szocialista országok” megnevezés. Bár a Közép-Európa-gondolat az 1980-as években már visszaszivárgott először a tudományos életbe, majd a közéletbe, az újabb igazi fordulatot az 1989-es rendszerváltoztatás hozta el, amely megnövelte a régió államai egymás közötti társulásainak súlyát, illetve nyilvánvalóvá tette a nyugati integráció szükségességét. A különböző geopolitikai vízióval rendelkező közép-európai országok először a visegrádi országok társulásában egyesültek, majd 1999-ben a NATO-nak, 2004-ben pedig az EU-nak is tagjaivá váltak. A nyugati struktúrákhoz történt integráció egy időre lényegében felfüggesztette a régió korábbi száz évben jellemző határvidék (*frontier*)-jellegét, a nyugati integráció határait százkilométerekkel tolva kelet felé.²

Éppen a közép-európai országoknak a nyugati integrációba való beágyazottsága, és az ezzel nyert jobb geopolitikai környezet az, ami miatt értelmezni kell az elmúlt évtized változásait, a régiónak és Magyarországnak a nyugati integrációhoz fűződő viszonyát. A visegrádi együttműködést, de még inkább a V4 országainak kormányait egyre erősebb kritika éri a térség vélt vagy valós Nyugat-ellenessége vagy Nyugat-kritikája

¹ Nagy Miklós Mihály: Veszélyzóna, avagy geopolitikai puffert? – Köztes-Európa történeti, politikai földrajzi kérdései. *Köztes-Európa*, 6. (2014), 1. 29–38.

² Bartha Dániel: A visegrádi együttműködés a biztonság- és védelempolitikában. In Szálkai Kinga – Baranyi Tamás Péter – Szarka E. Luca (szerk.): *Biztonságpolitikai Corvinák II.* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019. 256–265.

miatt. Egyesek egyenesen „mérgező márkának” (*toxic brand*) tartják a V4-et annak Európai Unió-kritikus felhangjai miatt.³ A közép-európai országoknak a nyugati integrációban betöltött legalábbis felemás jellegéről komoly szakirodalom is kibontakozóban van.⁴ Mindez azonban szerteágazó és túl jól ismert téma a tanulmány keretei szempontjából, amely a továbbiakban Magyarország példáján próbálja meg értelmezni, hogy mi magyarázza a régió valóban felemás kötődését a nyugati integrációhoz, és megpróbálja felmérni, hogy Magyarország külkapcsolataiban milyen helyet foglalnak el az egyes nagyhatalomként értelmezhető erőközpontok, elsősorban az Egyesült Államok, Oroszország, Kína és Németország.

A 2010 utáni magyar külpolitika alapvetései

Amikor a közép-európai országok – vagy éppen Magyarország – külpolitikájáról esik szó, a napi politikai kommunikációs diskurzusban általában a belpolitikai meghatározottsággal kezdjük, nem pedig a nemzetközi környezettel, pedig természetesen ez utóbbi lényegében kijelöli a külpolitika lehetséges irányait. A nemzetközi környezetet tekintve két jelentős trend figyelhető meg, amely bizonyos értelemben a legtöbb ország külpolitikáját átalakította. Az egyik trend részét képezi az Egyesült Államok hatalmának relatív csökkenése, a világból való visszább húzódása, amelyet jelentősen felgyorsított a 2008–2009-es globális pénzügyi válság és a válságkezeléssel kapcsolatos viták a nyugati szövetségesek között. Az első tendencia tehát nem pusztán a hegemon hatalom visszább húzódását jelenti, hanem a nyugati országok egységének csökkenését is. A másik nagy tendencia természetesen Ázsia felemelkedése, ami nem pusztán Kína gazdasági és politikai hatalmának megnövekedését eredményezte, hanem több más ázsiai szereplő súlyának növekedését is.⁵ Ez a környezet tehát a hatalom és a gazdagság térbeli megoszlásának sokkal egyenlőbb eloszlását hozta magával, amelyben az észak–dél megosztás egyre kevésbé fedi a politikai valóságot.⁶ A hegemon hatalom visszahúzódása, a bizonyos fokú multipolarizálódás olyan nemzetközi környezetet hoz létre, amelyben az egyes országok cselekvőképessége megnő, ami a közepes hatalmak számára csökkenti a status quo megbontásának politikai és gazdasági költségeit.⁷ Ebben a korábbinál kevésbé kiszámítható környezetben óhatatlanul is megnő a kisebb államok igénye arra, hogy diverzifikálják a biztonság és a prosperitás forrásait.

³ Bagoly Enikő: The Visegrad Four – A “Historically-rooted” Brand. *The Hungarian Conservative*, 2021. június 25.

⁴ Ivan Krastev – Stephen Holmes: *The Light that Failed – A Reckoning*. London, Penguin Books, 2020.

⁵ Ugródy Márton: Magyarország az első. A kölcsönös partnerségen alapuló külpolitika. In Mernyei Ákos (szerk.): *Magyarország 2020*. Budapest, MCC Press, 2021. 943–945.

⁶ Robert H. Wade: Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & Society*, 39. (2011), 3. 347–378.

⁷ Németh Gergely: A katonai erő alkalmazását meghatározó stratégiai környezet és hadszíntér a 21. században. In Szálkai Kinga – Baranyi Tamás Péter – Szarka E. Luca (szerk.): *Biztonságpolitikai Corvinák I.* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019.

A magyar külpolitika néhány alapvetése az alapvető stratégiai dokumentumokban egyértelműen le van fektetve. A Nemzeti Biztonsági Stratégia szerint a legfontosabb értékünk a szuverenitás: „A magyarság megmaradásának záloga, nemzeti létünk kerete az erős, nemzeti alapokon álló Magyarország. [...] Nemzeti szuverenitásunk olyan megkérdőjelezhetetlen alapérték, amely természetes módon van jelen hazánk kül- és belpolitikájában egyaránt. Elsődleges biztonságpolitikai érdekünk a folyamatosan változó viszonyok között a magyar állam önrendelkezésének, cselekvési szabadságának oltalmazása, megőrzése és erősítése.”⁸ A szöveg egyértelműen utal arra, hogy a korábbi percepciókkal szemben Magyarországnak egy folytonosan változó nemzetközi környezethez kell alkalmazkodnia. Ugyanez a dokumentum a következőképpen sorolja fel a hazánkat fenyegető kiemelt biztonsági kockázatokat:

- illegális migráció,
- váratlan fegyveres támadás,
- összehangolt, széles körű, diplomáciai, információs és titkosszolgálati műveletek Magyarország destabilizálására,
- jelentős károkat okozó kibertámadás,
- terrorcselekmény,
- nemzeti szuverenitást sértő, nemzeti jogköröket nyíltan vagy leplezetten elvonó törekvések,
- tartós népességfogyás,
- nemzeti gazdasági válság vagy globális kereskedelmi konjunktúra tartós leállása,
- energiaellátásban beálló fennakadás,
- súlyos és tartós instabilitás (bukott állam) kialakulása a régióban,
- forradalmi technológia illetéktelen kezekbe kerülése,
- szervezett bűnözés,
- tömegpusztító fegyverekkel elkövetett támadás a régióban,
- regionális kihatással járó ipari balesetek a régióban,
- tömeges és súlyos megbetegedést okozó járványok,
- természeti katasztrófák,
- klímaváltozás.⁹

Mint látható, Magyarország nem határoz meg államokat a biztonsági fenyegetések körében, ugyanakkor több különböző biztonsági fenyegetést lehet társítani különböző államokhoz. A dokumentum a korábban meghatározott céloknak megfelelően nemcsak a Magyarországra egzisztenciális veszélyt jelentő fenyegetéseket határozza meg, hanem olyanokat is, amelyek tartósan vagy jelentősen szűkítenék az ország szuverenitását és mozgásterét. Ezeknek az értékeknek a hosszú távú garanciája ugyanakkor az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, amely biztonságunk „sarokköve”, és amit az Európai

⁸ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról [a továbbiakban: NBS]. Nemzeti Jogszabálytár. 2020. április 21. 8–9. cikk.

⁹ NBS 2020, 124. a–q.

Unióval együtt „a nyugati civilizáció értékközösségének” tekint.¹⁰ A Nemzeti Biztonsági Stratégia továbbá ismerteti az Oroszország és a NATO közötti feszült nemzetközi helyzetet, majd leszögezi, hogy hazánk érdekelt a kockázatokat csökkentő, bizalmat erősítő intézkedésekben, valamint a magyar–oroszc gazdasági kapcsolatok pragmatikus fejlesztésében, de prioritásként kezeli a NATO és az EU kohéziójának megőrzését.¹¹ Kínát a nemzetközi rendszer egyre jelentősebb szereplőjének nevezi, amelynek „katonai és biztonságpolitikai törekvéseit hosszú távon is figyelemmel kell követni”. A magyar–kínai kapcsolatok fejlesztésében kiemeli az Övezet és út kezdeményezésbe való bekapcsolódással járó előnyöket, de kitér annak kockázatára is, hogy az infrastruktúra-beruházásokkal a kritikus infrastruktúrák is jelentősebb kitettséget fognak észlelni.¹² A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját összefoglaló dokumentum tehát Kínával és Oroszországgal kapcsolatban is a pragmatikus együttműködést preferálja a kockázatok említése mellett.

Mindez összecseng a magyar lakosság és a magyar biztonsági közösség percepciójával is. Mind a lakosság, mind a biztonsági közösség egyértelműen az Egyesült Államokat tekinti Magyarországc legfőbb partnerének, amit Németország és a visegrádi országok követnek. A biztonsági fenyegetések tekintetében alapvetően nem más államok felől érkező fenyegetések dominálnak, hanem éppen nem állami jellegűek, így a migráció, a terrorizmus vagy a klímaváltozás és annak következményei. A kimondottan államok irányából érkező fenyegetések közül a biztonsági közösség tagjai három országot emelnek ki, amelyek bizonyos összefüggésben jelenthetnek bizonyos fokú biztonsági fenyegetést: Oroszország, Ukrajna és Kína.¹³ A lakosság percepciója egy másik felmérés szerint hasonlóan alakul a biztonsági közösségéhez. Eszerint is az Egyesült Államok és Németország a legfontosabb partnerünk, és ez az a két ország, amely a lakosság véleménye szerint a legtöbbet teszi a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért. Igaz ugyanakkor, hogy a lakosság azt is érzékeli, hogy Németország nemzetközi ereje az utóbbi években meggyengült. Emellett szignifikáns különbség, hogy míg a kormánypárti válaszadók 40%-a kiegyensúlyozottnak vélte a magyar külpolitika irányait, míg az ellenzéki szavazók közül csak 27%-nyian. Ez utóbbiak 39%-a oroszbarátnak, 12%-a pedig Kína-barátnak tartja a magyar külpolitika irányát.¹⁴

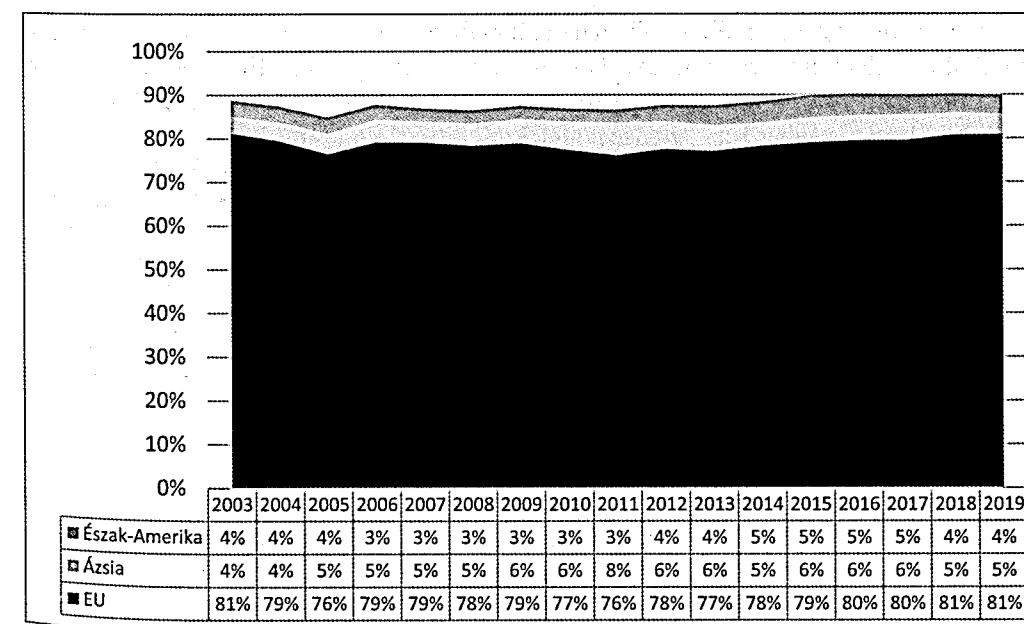
Mindebből az következik, hogy az alapvetéseket tekintve a nyugati orientáció az ország külpolitikájának sarokköve, amely magasan intézményesített formában – az európai uniós és a NATO-tagságon keresztül – lényegében meghatározza hazánk nemzetközi térben elfoglalt helyét. A nyugati orientációt sem a stratégiai dokumentumok alapján, sem a biztonsági közösség vagy Európa egyik legkövetkezetesebben Nyugat-barát lakosságának percepciója alapján sem lehet cáfolni. Világos azonban, hogy a nagy fokú belpolitikai polarizáció a külpolitika percepciójára is hatással van, ami jelentős eltérést okoz

a külpolitika irányultságának megítélésében. A nyugati orientációtól eltérő vélt vagy valós tendenciák vizsgálatához tehát elsősorban a kül(gazdaság) és a politikai kommunikáció területét kell megvizsgálni.

A nemzetközi gazdasági erőközpontok és Magyarország

A fejezet bemutatja, hogy a magyar gazdaság milyen mértékben integrálódott a nyugati és mindenekelőtt az Európai Unió gazdaságába a 2003-as EU-s csatlakozása óta. Ennek során hagyományos indikátorokat vizsgálunk meg, mint az ország legfontosabb kereskedelmi és külföldi működőtőke-befektető partnerei.

Magyarország világviszonylatban is az egyik leginkább nyitott nemzetgazdaságnak számít, az ország kereskedelmi forgalma lényegesen meghaladja a bruttó nemzeti összterméket. Az 1. ábra jól tükrözi, hogy Magyarország domináns exportpartnere az Európai Unió. Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása óta az EU részesedése a 76–81% közötti sávban mozog, más régiók szerepe eltörpül mellette. 2019-ben az EU exporton belüli részaránya 81%-volt (1. ábra).



1. ábra: Magyarország legfontosabb exportpartnerei régiók szerinti megoszlásban

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, 2021

Figyelemre méltó, hogy 2019-ben a tíz legfontosabb exportcélországunk közül valamennyi európai uniós tagállam volt, amelyek közül magasan kiemelkedett a teljes forgalomból való 28%-os részesedésével Németország (2. ábra). A német exportpiac ilyen magas részaránya súlyos kereskedelmi függőséget mutat. Az EU tagállamain kívül fontos

¹⁰ NBS 2020, 14–17.

¹¹ NBS 2020, 118.

¹² NBS 2020, 119.

¹³ Etl Alex: The Perception of the Hungarian Security Community. *SVKK Analyses* (2020), 26. 1–11.

¹⁴ Szabó László: Nagyhatalmi erőpozíciók és a magyar külkapcsolatok percepciója a magyar társadalomban. *Biztonságpolitika*, 31. (2021), 1. 44–62.

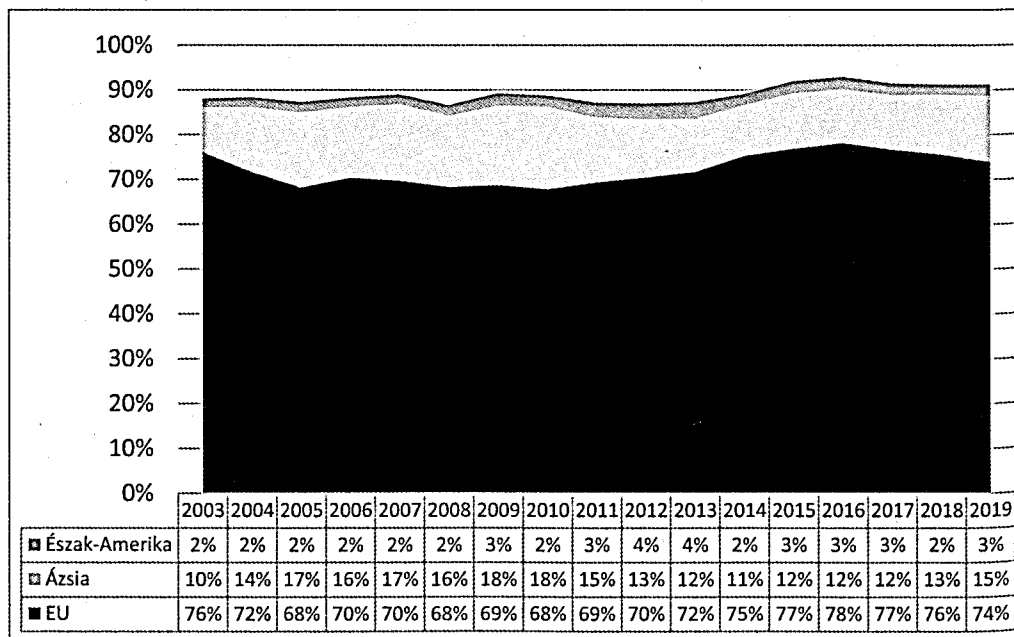
exportpiaca még Magyarországnak az USA (2,8%), Ukrajna (2%), Oroszország (1,7%), Törökország (1,6%), Szerbia (1,5%) és Kína (1,4%).

1. táblázat: A tíz legfontosabb exportcélország a magyar gazdaság számára 2019-ben

Rang-sor	Ország	A kivitel értéke, millió EUR	Részesedés, %
1	Németország	30 214	27,7%
2	Szlovákia	5 724	5,2%
3	Olaszország	5 601	5,1%
4	Románia	5 516	5,1%
5	Ausztria	5 040	4,6%
6	Franciaország	4 716	4,3%
7	Csehország	4 677,3	4,3%
8	Lengyelország	4 621,4	4,2%
9	Hollandia	3 786	3,5%
10	Egyesült Királyság	3 594	3,3%

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, 2020

A magyar importstatisztikák tükrében megállapítható, hogy Magyarország ebből a szempontból is mélyen integrálódott az EU gazdaságába. 2019-ben az EU részesedése a termékimportban 74%-ot tett ki. Magyarország EU-s csatlakozása óta az EU részesedése a 68–78% közötti sávban mozog, más régiók szerepe továbbra is eltörpül mellette (2. ábra).



2. ábra: Magyarország legfontosabb importpartnerei régiók szerinti megoszlásban

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, 2021

Keleti vagy nyugati orientáció? – A közép-európai Magyarország a nagyhatalmak vonzásában

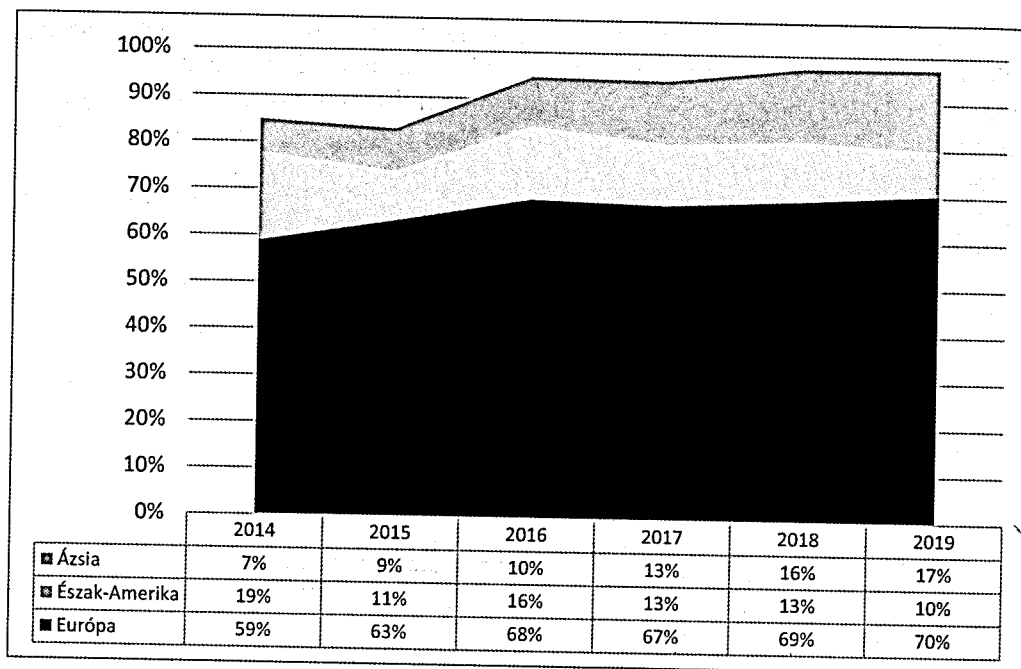
Magyarország legfontosabb importpartnere a rendszerváltás óta stabilan Németország. Jellemzően a teljes import mintegy negyedét adja. Az elmúlt évtizedben – a világgazdasági trendekkel megegyezően – az importon belül lassan nő Kína részaránya, de súlya ma is eltörpül a németországihoz képest. Nem európai országok közül az első tíz importpartner között található még Oroszország 4,3%-os részarányt képviselve, valamint a Koreai Köztársaság 3,6%-os aránnyal. Az Amerikai Egyesült Államok részaránya pedig mindössze 2,7% (2. táblázat).

2. táblázat: A tíz legfontosabb importország a magyar gazdaság számára 2019-ben

Rang-sor	Ország	A behozatal millió EUR	Részesedés, %
1	Németország	23 334,2	22,3%
2	Kína	11 512,5	11,0%
3	Lengyelország	4 564,7	4,4%
4	Oroszország	4 468,8	4,3%
5	Ausztria	4 375,8	4,2%
6	Olaszország	3 917,1	3,7%
7	Csehország	3 859,6	3,7%
8	Koreai Köztársaság	3 745,2	3,6%
9	Szlovákia	3 447,0	3,3%
10	Franciaország	3 347,0	3,2%

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, 2020

Magyarország külgazdasági orientációjának vizsgálata szempontjából a másik meghatározó indikátor a külföldi működőtőke-befektetések vizsgálata. Amennyiben a magyarországi közvetlentőke-befektetések végső befektető országa szerinti bontást tekintjük, ugyancsak az európai országok dominanciáját találjuk. A Magyar Nemzeti Bank 2014-től közöl egységes módszertannal készült erre vonatkozó adatokat, amely alapján megállapítható, hogy Európa súlya 2014 és 2019 között folyamatosan növekedett, 2019-ben elérte a 70%-os részarányt (3. ábra). A külföldi működőtőke legfontosabb forrása Németország, 2019-ben a teljes külföldi működőtőke 22,8%-át adta. Ezzel párhuzamosan megfigyelhető az észak-amerikai befektetések visszaszorulása és az ázsiai befektetések dinamikus növekedése. 2019-ben az EU-n kívüli legfontosabb befektetők az USA (9,7%), a Koreai Köztársaság (5,5%), Japán (3,9%), India (3,1%) és Kína (2,9%) voltak.

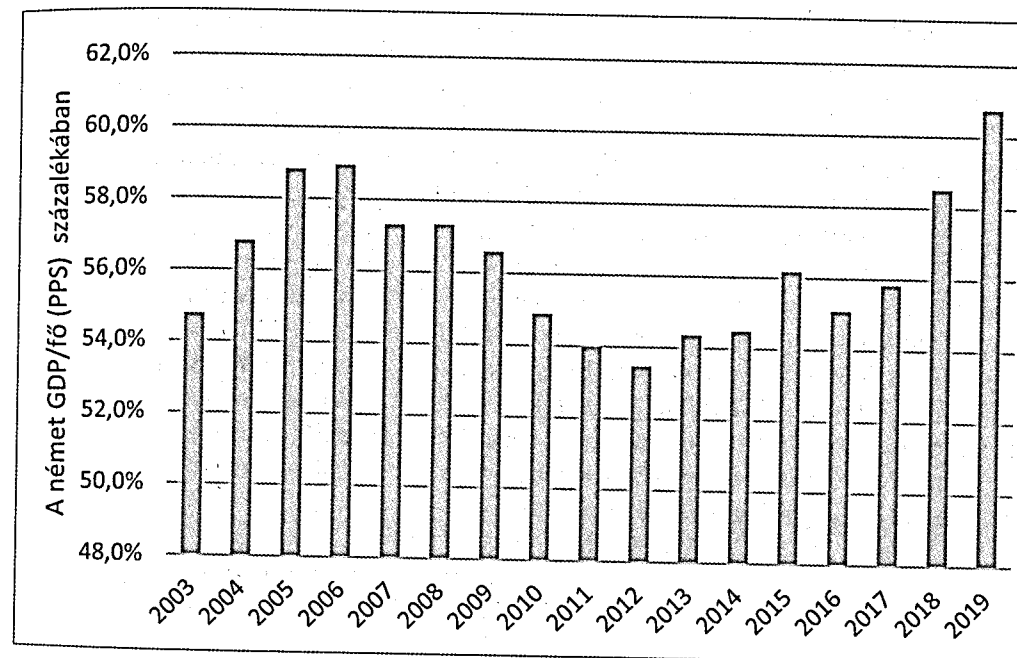


3. ábra: A magyarországi közvetlentőke-befektetések végső befektető régiók szerinti megoszlásban
 Forrás: Magyar Nemzeti Bank: BPM6 módszertan szerinti adatok (2021).

A fenti adatokat elemezve az alábbi megállapításokat tehetjük. Magyarország szélsőségesen függ az Európai Unió gazdaságától. Ennek magyarázatában a földrajzi távolságon túl elsősorban az a meghatározó, hogy a magyar gazdaság a német értékláncokon keresztül kapcsolódik a világpiachoz, elsődlegesen, mint a német feldolgozóipar relatíve alacsony munkaerőre építő termelési bázisa.¹⁵ A magyar gazdaság félperiférikus függését mutatja, hogy a 2004-es EU-csatlakozás ellenére az egy főre jutó jövedelem tekintetében Németországhoz képest a magyar gazdaság nem tudott érdemben felzárkózni (4. ábra). Mindezek tükrében megállapítható, hogy gazdasági jelentősége ellenére az EU-tagság önmagában csekély mértékben járult hozzá Magyarországnak a fejlett országokhoz történő gazdasági felzárkózásához, műszaki-szerkezeti modernizációjához és a szerkezeti reformokhoz.¹⁶

¹⁵ Lengyel Imre – Nagy Benedek – Udvari Beáta: Újraiparosodás Kelet-Közép-Európában – újraéledő centrum-periféria munkamegosztás? *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 2. 163–184.

¹⁶ Losonczi Miklós: Magyarország 15 éve az Unióban. Múlt, jelen, jövő, kényszerek és realitások. *Educatio*, 28. (2019), 1. 21–33.



4. ábra: Magyarország egy főre jutó jövedelme a német egy főre jutó jövedelem arányában vásárlóerő-paritáson számítva

Forrás: World Economic Outlook Database. *International Monetary Fund*, 2010

Ezek alapján nem meglepő, hogy a 2010-ben hatalomra kerülő Orbán-kormányzat aktív lépéseket tett az európai külgazdasági függőség csökkentésére. Az új politikai orientáció mögötti döntésben a függőség tényén túl kiemelt szerepet játszott a 2007–2008-as pénzügyi válság, mert rámutatott arra, hogy a magyar gazdaság a szélsőséges kitettsége miatt rendkívül sebezhető. Az Orbán-kormány számára ez törvényszerűen az ázsiai piacok megcélzását jelentette. A 2007–2008-as pénzügyi válságot ugyanis az ázsiai országok többsége sikeresen elkerülte, mindenekelőtt a kínai kormányzat keresletélénkítő gazdaságpolitikája miatt. Kína ráadásul 2010-ben a világ második legnagyobb nemzetgazdaságává vált. Ez a tény, kiegészülve azzal, hogy a felemelkedő országokat tömörítő BRICS csoport egyre nagyobb nemzetközi szerepet töltött be, azt tükrözte, hogy a hidegháborút követő amerikai és nyugati vezető szereppel jellemezhető nemzetközi rend egyre inkább multipolárisává válik. Magyarország ráadásul viszonylag későn ismerte fel a nemzetközi trendek változását, szemben az európai gazdaság vezető országaival, mindenekelőtt a legfontosabb magyar gazdasági partner Németországgal. A „keleti nyitás” politikáját a felsorolt okokból hirdették meg, amelynek keretében a magyar kormányzat tudatosan javította kapcsolatait Oroszországgal és az ázsiai országokkal, mindenekelőtt a megerősödött Kínával. Ez természetesen nem a nyugati elkötelezettség feladását jelentette, hanem a világ változásait felismerve egy pragmatikus lépés volt az európai függőség csökkentése felé.

A külpolitikai diverzifikáció látható fordulata ellenére a két területen, ahol a gazdasági célok egyértelműen megfogalmazódtak (a magyar exportarányokban az európai függőség csökkentése és a külföldi befektetések diverzifikálása), ahogy az a fenti ábrákból látszik, csak korlátozott eredmény született. A probléma az ország gazdaságának strukturális jellemzőiben keresendő. Magyarország a duális gazdasági szerkezete miatt nagyon kevés globálisan is versenyképes hazai vállalattal rendelkezik, így azok nem tudtak belépni a távoli és kulturálisan eltérő ázsiai piacra. A külföldi tulajdonú magyarországi leányvállalatok és beszállítói hálózatuk ugyan versenyképes, de a világpiacot saját értékláncain keresztül érik el, amelyet a magyar kormány sem befolyásolni nem tud, sem érdemi információja nincs annak működéséről. A külföldi tulajdonú befektetések tekintetében sem sikerült érdemi áttörést elérni. Az ázsiai szereplők növekvő súlya döntően a német értékláncozat kiszolgáló befektetéseket takart (például autóalkatrész-gyártás), és kevés igazán magas hozzáadott értéket jelentő beruházás került Magyarországra.¹⁷ Mindez azt jelentette, hogy a magyar gazdaságot továbbra is szélsőségesen sújtja az európai gazdaságtól való egyoldalú függősége.

Szövetségi kohézió

A fent ismertetett diszkrepancia, vagyis a nemzetbiztonsági stratégiában lefektetett nyugati elkötelezettség, a biztonsági közösség és a közvélemény „Nyugat-barátsága”, az egyoldalú nyugati gazdasági függés, valamint a gazdasági-gazdaságpolitikai diverzifikáció igénye között feszülő ellentmondás további vizsgálatot igényel. A 2010 óta hatalmon lévő Orbán-kormányt ugyanis gyakran éri az a kritika, hogy nem mutat kellő szövetségi hűséget az Európai Unió és a NATO irányába. Ennek a kérdésnek biztonsági, politikai filozófiai és politikai kommunikációs hátterét világítja meg a következő szekció.

Magyarország a védelmi kérdéseit a transzatlanti szövetség keretein belül értelmezi azóta, hogy 1999-ben csatlakozott a NATO-hoz, de még a NATO-csatlakozás előtti, az Országgyűlés által kiadott védelempolitikai irányelvek is a transzatlanti szövetségre utaltak mint a magyar biztonságpolitika biztosítékára.¹⁸ A stratégiai dokumentumok azóta is egymás után erősítették meg az országnak a nyugati szövetségi rendszerhez fűződő elkötelezettségét, akár a Nemzetbiztonsági Stratégiák (2002, 2004, 2012, 2020), illetve az ezekhez kapcsolódó Nemzeti Katonai Stratégiák, mint a legutóbb kiadott 2021-es is. Magyarország volt az egyik első ország, amely reagált az Egyesült Államok azon igényére, hogy az európai országok közelítsék védelmi kiadásait a minimálisan elvárt 2%-os küszöbhez. Magyarország már 2017-ben vállalta, hogy az előírt határidőre felemeli a védelmi költségvetést a magyar GDP 2%-áig, és ezt az arányt folyamatosan fenn is fogja tartani. Mi több, a kormány hozzálátott a Zrínyi 2026-os Honvédelmi

és Haderőfejlesztési Program végrehajtásához, ami a megnövekedett költségvetést jól strukturált haderő-transzformációba és a hadiipar életre keltésébe csatornázza.¹⁹

A Zrínyi 2026 keretében nemrégiben bejelentett új honvédelmi beszerzések azt mutatják, hogy Magyarország lehetőségeinek diverzifikálására törekszik, és beszerzéseiben, az általa elvártak teljesítésében nem kíván egyetlen országra támaszkodni.²⁰ A beszerzések bizonyos részei Magyarország természetes ipari partnereitől, vagyis Németországból érkeznek, így például a Leopard 2A4 és 27+ harckocsik, a Panzerhaubitze 2000 önjáró páncélos tarackok, vagy a Lynx KF41 gyalogsági harckocsik, amelyek világelső, modern technológiát képviselnek.²¹ Magyarország ugyanakkor további amerikai ajánlatokat is az asztalon tart: 2020 augusztusában a Honvédelmi Minisztérium egy egymilliárd dolláros szerződés megkötését jelentette be az amerikai Raytheonnal és a norvég Kongsberggel NASAMS közép-hatótávolságú levegő-levegő rendszerek vásárlására. A NASAMS-rendszer részét képezik a harcteren már bizonyított amerikai AMRAAM kiterjesztett hatótávolságú rakéták, amelyek képesek mind a repülőgépek, mind a bejövő ellenséges rakéták elfogására. Felállításuk után ezek a rendszerek leválthatják a jelenleg használt, az 1960-as évek szovjet technológiáját használó föld-levegő AN-26 rendszereket.²² A nagy ütemben haladó haderőreform, valamint a legszorosabb NATO-szövetségesekkel kötött kiterjedt, de nem exkluzív jellegű beszerzések világosan jelzik, hogy Magyarország elkötelezett tagja a NATO-nak, és tágabb értelemben véve a nyugati szövetségi rendszernek.

A nyugati szövetségi rendszernek a magyar külkapcsolatokban nincsen alternatívája: Magyarország nem folytat közös hadgyakorlatokat sem Oroszországgal, sem Kínával, illetve nem intéz jelentős beszerzéseket egyik országból sem. 2021. március 24–25-én Budapetre látogatott Vej Feng-ho kínai hadügyminiszter, amit az elemzők egy része a „szorosabbá váló kínai–magyar védelmi kapcsolatok” bizonyítékának látott, azonban a magyar kormány a közleményében hangsúlyozta, hogy a miniszter egy 2019-es hivatalos ünnepi látogatás viszonzása miatt járt a magyar fővárosban.²³ Magyarország továbbá pusztán kétoldalú kapcsolatokat tart fenn Oroszországgal, míg Kínával emellett a „16+1 együttműködés” keretében is kooperál. Ez utóbbinak hazánk nemcsak tagja, de 2015-ben a magyar kormány volt az első olyan európai uniós állam, amely együttműködési megállapodást írt alá a „16+1” keretében Kínával. Bár ennek a lépésnek volt politikai hozadéka, alapvetően nincs szó többről, mint arról, hogy a közép-európai országok vezetői strukturált, rendszeres találkozókon találkozzanak a kínai vezetőkkel (2019-ig miniszterelnöki, majd államfői szinten). Valójában azonban éppen az az igény, hogy az együttműködés strukturált szinten fennmaradjon, világosan jelzi, hogy a kínai–

¹⁹ Szenes Zoltán: Transzatlanti „Super Bowl”. *Hadtudomány*, 28. (2018), 3–4. 43–65.

²⁰ Stepper Péter: Magyarország hozzájárulása a NATO működéséhez. *Fókuszban*, 2. (2019). 115–119.

²¹ Stepper Péter: The Hungarian Perspective on NATO. In Tamás Péter Baranyi – Péter Stepper (szerk.): *NATO in the 21st Century: A Central European Perspective*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019. 172–194.

²² Ryan Brockhaus: New Weapons Acquisitions Show Hungary's Moving Full Speed Ahead with Defence Modernisation Programme. *AJRC Analyses*, 2020.

²³ A kínai védelmi minisztert fogadta Benkő Tibor. *Kormany.hu*, 2021. március 25.

¹⁷ Eszterhai Viktor: The Question of the Missing Chinese Greenfield Investment in Central and Eastern Europe: The Case of Hungary. China–CEE Institute, *Working Paper*, 18. (2017). 1–10.

¹⁸ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről. Törvények és OGY határozatok.

közép-európai kapcsolatok sokkal kevésbé intézményesítettek, és így szükségszerűen gyengébbek is.²⁴

Kérdés azonban, hogy ha ennyire egyoldalú és erős a „szövetségi kohézió” nyugati irányban, és gyakorlatilag partneri kapcsolatnál többről nem beszélhetünk „keleti irányban”, akkor miért vált a kérdés egyáltalán vita témájává a magyar politikai kontextusban. A kérdés megválaszolásához érdemes visszanyúlni a kormányzó Fidesz politikai filozófiai nézeteiig, amelynek leghitelesebb megvilágítását Orbán Viktor miniszterelnök saját, a Tusványosi Szabadegyetemen elmondott előadásai szolgáltatják. A Fidesz vezette koalíció ugyanis magát teljesen Nyugat-pártiként értelmezi, azonban nagyon is markáns véleménye van a nyugati integrációról. A politikai filozófiai alapvetés szerint a „Nyugat hanyatlak”. Ez nem azt jelenti, hogy nem jelenleg is a világ politikailag, gazdaságilag és katonailag legerősebb integrációja, hanem azt, hogy már nem képes bizonyos folyamatok uralására (migráció, gazdasági növekedés, társadalmi mobilitás biztosítása). Mindez nem pusztán makroszinten jelenik meg, hanem az egyes állampolgárok percepciójában is: egyes nyugat-európai fiatalok már nem rendelkeznek a korábbi nemzedékek bizonyosságával, hogy kemény munkával és eltökéltséggel biztosan magasabbra juthatnak, mint a szüleik. Ez az oka annak az európai elitválságnak is, amely folyamatosan felaprózza a középpártokat, és a populista politikusok színre lépésével átforgatja az európai politikai térképet.²⁵ Nyugat-Európának ez a „relatív hanyatlása” nem az absztrakt jövőben bekövetkező folyamat, hanem nagyon is kézzelfogható valóság, hiszen Németország gazdasága már elkezdte mutatni azokat a jeleket, hogy gazdasági növekedése a politikai-ideológiai preferenciák miatt lassulni fog. A „nem piaci” logika alapján működő CDU–Zöld koalíció Németországban úgy alakítja át a gazdaságot, hogy az kevésbé lesz versenyképes, és ez kétségkívül érinteni fogja Magyarországot is, hiszen Berlin az első számú kereskedelmi partnere.²⁶

A magyar kormányzópárt felfogásában tehát a Nyugat, amelyet akár a migráció, akár a keresztény életmód megővésének kérdésében védelmez, egy olyan nyugati világ, amely már sok helyütt magában Nyugat-Európában elveszett, vagy legalábbis hanyatlóban van. Az Európai Uniót azonban ennek fényében nem gyengíteni, hanem éppen erősíteni kell, és ennek három fontos lépése van: meg kell reformálni az Unió intézményeit a „nemzetek Európája” koncepció szerint; folytatni kell az EU bővítést; globális szereplővé kell tenni az EU-t a közös haderő fejlesztésével és az EU-n kívüli aktorokkal folytatott önálló külpolitika segítségével. Ahogy Orbán Viktor fogalmazott a XXVIII. Bálványosi Szabadegyetemen tartott előadásában, az Európai Unió reformjához az illegális migráció szabályozásán és az európai közös hadsereg felé tett lépéseken keresztül vezet az út. Ha ez sikerül, akkor a következő a feladat: „észre kell vennünk, hogy az Európai Unió folyamatosan veszít a világgazdaságban a gazdasági versenyképességéből, vissza kell állítani a versenyképességünket, ez pedig adócsökkentéseket jelent és rugalmas munkavállalási

feltételeket. Ha ezen túl vagyunk, akkor őszintén meg kell mondani a bővítésekbe befáradt nyugat-európai barátainknak, hogy a Balkán teljes európai uniós integrációja nélkül nem lesz Európában béke. Ezért ki kell bővíteni az Uniót, és első helyen a kulcsállamot, Szerbiát minél hamarabb fel kell venni az Európai Unió tagjainak sorába, bármennyire abszurdnak tűnik is most még ez a gondolat. És ha ezen is túl vagyunk, akkor kell kötnünk két nagy ívű, történelmi szerződést, aminek mind gazdasági, mind katonai, mind politikai dimenziója van. Egy történelmi szerződésre van szükségünk Törökországgal és egy másik történelmi szerződésre Oroszországgal. És ha ezt mind elvégeztük, akkor azt mondhatjuk, hogy megreformáltuk az Európai Uniót, amely versenyképes lehet a többi kontinenssel a következő évtizedek során.”²⁷ Magyarország tehát a kis országok közül lényegében egyedülként, és hosszú idő óta először olyan szerepben lép fel, hogy meghatározza, de legalábbis alakítsa az Európai Unió napirendjét (*agenda-setting*) olyan irányban, amely a megváltozott, multipolarizálódó környezetben versenykésebbé, szuverénabbé, és a hagyományos értékeiben ellenállóbbá tenné az európai államok integrációját. Mindez nemcsak a napi politikai kommunikáció terméke, hanem világos, elemezhető külpolitikai irányvonal. Hettyey András úgy látja, hogy a magyar külpolitika sokak által vélelmezett „európaiatlanodása” nem igazán érhető tetten a különböző területeken, ugyanakkor az európai uniós külpolitika „magyarosítására” tett lépések nagyon is felfedezhetők, például a kisebbségi jogok, a mezőgazdaság, a szállítmányozás, a bővítési politika területén éppúgy, mint az adóügyi szabályozások harmonizációjának a nemzeti-kulturális partikularitások védelme érdekében való ellenzésében is. Ennek értelmében a magyar külpolitika a napi politikai kommunikációs túlzásokkal szemben nemhogy „elhagyni készül” az Európai Uniót, de éppen az EU „magyarosítására” tett kísérlet mutatja a leginkább, hogy nem lehet „európaiatlanításról” beszélni.²⁸

A következetesen felbukkanó érv, miszerint Magyarország „célja” az Európai Unióból kilépés, vagy a tágabb értelemben vett nyugati szövetségi rendszertől való távolodás lenne, azonban nem a véletlen, hanem a magyar belpolitikai polarizáció terméke. A sokáig nagyjából konszenzusos magyar külpolitikai döntéshozatalban ugyanis az 1990-es évektől kezdve leginkább a külhoni magyarság védelmének fontossága és módja jelentett jelentős különbséget jobb- és baloldal között, de az alternatíva nélküli nyugati gazdasági-politikai integráció nem volt konfliktusterület. 2008 óta azonban az Oroszországgal fennálló viszony kezdett rést ütni a két oldal közötti konszenzuson. Emlékeztet, hogy egy, a Wikileaksnek kiszivárgott amerikai diplomáciai távirat tartotta furcsának, hogy az akkori magyar kormány „viszonylag csendes” maradt a 2008-as grúz–orosz háború kapcsán, amit a Fidesz akkor nehezményezett.²⁹ A 2008-as gazdasági válság kapcsán levont következtetésekből azonban hosszú távon az következett, hogy az ország egyre inkább nyitottá vált a keleti piacokhoz való hozzáférésre, ami nemcsak gazdasági, de politikai kérdés is volt. A 2012 óta hivatalos kormánypolitikává előlépett „keleti nyitás”,

²⁴ Eszterhai Viktor: A „16+1 együttműködés” bemutatása. *Geopolitika.hu*, 2017. november 1.

²⁵ Orbán Viktor előadása a XXVII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. *Miniszterelnök.hu*, 2016. július 26.

²⁶ Orbán Viktor előadása a XXX. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. *Miniszterelnök.hu*, 2019. július 28.

²⁷ Orbán Viktor előadása a XXVIII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. *Miniszterelnök.hu*, 2018. július 28.

²⁸ Hettyey András: The Europeanization of Hungarian Foreign Policy and the Hungarization of European Foreign Policy, 2010–18. *Journal of Contemporary European Studies*, 29. (2020), 1. 125–138.

²⁹ Merkel's Consultations in Budapest. 2008. szeptember 24. *Wikileaks*.

majd ezt követően a „globális nyitás” politikája ezt a célt szolgálta, és lényegében akadálytalanul folyhatott a Fidesz 2010-ben szerzett kétharmados többségének (*supermajority*) támogatása mellett. Ez a döntő többség, és ennek határozott politikai, akár külpolitikai felhasználása tovább fokozta azt a frusztrációt, amelyet a keleti nyitás konnotációi egyes belpolitikai szereplőknél kiváltottak. A nyomasztó országgyűlési többség birtokában kormányzó Orbán Viktort diktatori kvalitásokkal felruházó ellenzéki diskurzus számára adta magát, hogy a keleti nyitás országainak diktátornak tartott vezetőivel egy lapon utasíthassák el a magyar külpolitika irányvonalát is.³⁰

A magyar kormány azonban a keleti nyitásnak mindig a „pragmatikus” mivoltát hangsúlyozza, vagyis azt, hogy a gazdasági kapcsolatok stabilizálásáért cserébe nem fogad el „politikai csomagot”, sőt, éppen az az egyik célja a kapcsolatok diverzifikálásának, hogy a kénytelenül elfogadott politikai csomag kisebb legyen. Mindez világosan látszik a kormányhoz nem kötődő szervezetek beszámolóiból, amelyek elismerik, hogy Magyarországon az orosz befolyás egészen más természetű, mint például a visegrádi országokban, és hazánk sokkal kevésbé van kitéve bármilyen tömeges befolyásolási kísérletnek.³¹ Matura Tamás 2018-as vizsgálata szerint Magyarország kínai kapcsolatai is alapvetően a politikai kérdésektől függetlenül, gazdasági lehetőségként jelennek meg, a kényes kérdések például Csehországgal ellentétben egyik politikai vagy közéleti szereplő interpretációjában sem jelentek meg lényegesen. 2018-ban még azt is el lehetett mondani, hogy minden párt implicit módon támogatja a Kína irányába történt nyitást.³² Mindez alapvetően megváltozott a Trump-elnökség konfrontatívabb Kína-politikájának, valamint a Covid-19-világjárvány elterjedésének hatására. Egyes vélemények és felmérések szerint ugyanis éppen a koronavírus-járvány volt az, ami Kína megítélését történelmi mélypontra vitte az elmúlt másfél évben.³³

Nemcsak a külpolitikai kontextus változott meg az előző másfél évben, de a belpolitikai is, hiszen 2022 áprilisában választások lesznek Magyarországon, és a társadalom elsőprő nyugati orientációjának tudatában politikai potenciált jelenthet a kormány és ellenzék harcának kelet–nyugati dimenziót adni. Mindez világosan látszott a 2021. nyári előválasztási kampányban, és az ezzel kapcsolatos médiamegnyilvánulásokban. Az első próbatétele a keleti kapcsolatoknak a keleti vakcinák kérdése volt, hiszen az Európai Unió által nem jóváhagyott vakcinákat a magyar járványkezelésben rendszeresítették, és a vakcináció kérdése innentől fokozottan politikai jellegűvé vált.³⁴ Bár a legtöbben később elismerték, hogy a kínai és orosz vakcinák beszerzése az adott pillanatban jó választás volt, a kínai és orosz kapcsolatok kérdése újra a kampány gyújtópontjába került. Emlékeztet a budapesti kampusz létesítését tervező Fudan Egyetem ügye is, amely

³⁰ Lásd például Seres László: Kínos gerincprobléma – miért hajlong Orbán Viktor keleti diktátorok előtt? *Hvg.hu.*, 2017. november 29.

³¹ *Vezetői összefoglaló.* Center for European Integration and Democracy, 2017.

³² Matura Tamás: A kínai jelenlét Magyarországon. *Amo.cz.* 2018. június.

³³ Pew Research Center: *Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries.* 2020. október 5.

³⁴ Hungary: Government Uses Vaccine Campaign to Lash out at Political Opponents. *Deutsche Welle.* 2021. április 8.

jelentős belpolitikai feszültséget szított, és amelyre ellenzéki pártok és mozgalmak nagyszabású tüntetést szerveztek nyár elejére. Emellett az ellenzéki vezetésű főváros lecserélte a közterület környékén lévő utcatáblákat olyanokra, amelyek sérthetik a majdani kínai befektető politikai érzékenységet.³⁵ A leginkább a fiatalokat megszólító Momentum Mozgalom tette politikai identitássá a Kínával szembeni gyanakvást.³⁶

A napi ügyeken túl további lökést adott a kormány vélt „Európa-ellenességének” diskurzusához egy, a kormányhoz közel álló lapban nyáron megjelent véleménycikk, amelynek címe az volt: „Ideje beszélnünk a huxitról”. Bár a cikk szerzője nem foglalt állást az Európai Unióból való kilépésről, úgy vélte, ezt a lehetőséget már nem lehet többé az abszurditás világában tartani.³⁷ Ennél némileg korábbi az egyik legmarkánsabb ellenzéki párt, a Demokratikus Koalíció előválasztási kampánya, amely részben a kormánypárt EU-kritikáját vette célkeresztbe. A „Ne hagyjuk, hogy Orbán Viktor kivezesse Magyarországot az Európai Unióból!” egy ideig valóban az ellenzéki előválasztás meghatározó diskurzusává vált.³⁸ Később az ellenzéki összefogás technikai ügyei és az amúgy a választási kampányokra jellemző belpolitikai tematizáció természetes módon újra megjelent az ellenzéki előválasztási kampányban is, némileg elhomályosítva a nyugat–keleti ellentét diskurzusát. Kimondottan úgy tűnik azonban, hogy a megfelelő bel- és külpolitikai tényezők együttállása következtében a külpolitika a 2022-es kampánynak is részét fogja képezni, és akár újra erőre kaphat ez a diskurzus, így politikai kommunikációs eszközzé téve a külpolitikai orientáció kérdését.

Összegzés

A közép-európai régió államai egyértelműen a 20. század végi geopolitikai változások nyertesei, hiszen nemcsak visszanyerték szuverenitásukat, de határvidék helyzetüket tartósan maguk mögött hagyták. Ez a geopolitikai nyereség azonban 2008 óta párosul annak tudatával, hogy az európai integrációtól való egyoldalú függés válsághelyzetben nem elegendő, és az egyre inkább multipolarizálódó világban diverzifikálni kell az ország külpolitikai és külgazdasági kapcsolatait. A diverzifikációnak és a multivektorális külpolitikának ez az igénye régiós tendencia, ugyanakkor Magyarországon a többi közép-európai országnál is jelentősebben jelentkezik.

Az ország stratégiai dokumentumai egyértelmű politikai, gazdasági és biztonsági kötődést mutatnak a nyugati integráció országai irányába, míg Kínával és Oroszországgal kapcsolatban a gazdasági lehetőségekre, a szövetségi elvárásokra és a potenciális veszélyekre is felhívja a figyelmet. Magyarország külgazdasági adatait vizsgálva arra a következtetésre jutunk, hogy az ország szinte egyoldalúan függ nyugat-európai partnereitől, ugyanakkor törekszik a gazdasági diverzifikációra. A szövetségi kohézió jegyében

³⁵ Budapest Protest Against China's Fudan University Campus. *BBC News*, 2021. június 5.

³⁶ Matura Tamás: Kína megítélése a magyar pártpolitikában II. *Külpraktika Blog*, 2019. október 31.

³⁷ Fricz Tamás: Ideje beszélnünk a huxitról. *Magyar Nemzet*, 2021. augusztus 15.

³⁸ DK: nem hagyjuk, hogy Orbán kivezesse Magyarországot az EU-ból! *Gondola.hu*, 2021. július 22.

megállapítható, hogy Magyarország elkötelezett NATO-tag, amely nemcsak a 2%-os védelmi minimum mielőbbi elérésére törekszik, hanem strukturált haderőreformmal és védelmi együttműködésekkel, beszerzésekkel kötődik a NATO-tagországokhoz, elsősorban Németországhoz és az Egyesült Államokhoz. Politikai filozófiai szinten árnyalni lehet ezt a nyugati orientációt, amennyiben a hagyományos értékek, a nemzeti szuverenitás és a gazdasági versenyképesség jegyében Magyarország kritikus az EU-val szemben, és a napirendet érdemben befolyásoló, önálló aktorként kíván fellépni az integrációs keretben. Ezt a kvalifikált nyugati orientációt azonban jelentősen torzíja a politikai kommunikáció, amely egyik oldalon a nyugati társadalmakkal szembeni kritikát erősíti fel, másik oldalon pedig azonosítja a keleti politikai rendszereket a magyar partner politikai preferenciáival. A politikai kommunikáció azonban, amely kampányidőszakban aránytalanul nagy teret nyerhet magának, nem valószínű, hogy tartós hatással lehet egy ország megállapított stratégiai céljaira és külpolitikai orientációjára.

Irodalomjegyzék

- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-1163-30-22.2>
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről. Törvények és OGY határozatok. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?-docid=998h0094.OGY>
- A kínai védelmi minisztert fogadta Benkő Tibor. *Kormany.hu*, 2021. március 25. Online: <https://kormany.hu/hirek/a-kinai-vedelmi-minisztert-fogadta-benko-tibor>
- Bagoly Enikő: The Visegrad Four – A “Historically-rooted” Brand. *The Hungarian Conservative*, 2021. június 25. Online: www.hungarianconservative.com/articles/politics/the-visegrad-four-a-historically-rooted-brand/
- Bartha Dániel: A visegrádi együttműködés a biztonság- és védelempolitikában. In Szálkai Kinga – Baranyi Tamás Péter – Szarka E. Luca (szerk.): *Biztonságpolitikai Corvinák II.* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019. 256–265.
- Brockhaus, Ryan: *New Weapons Acquisitions Show Hungary's Moving Full Speed Ahead with Defence Modernisation Programme.* AJRC Analyses, Antall József Tudásközpont, 2020. Online: <https://digitalistudastar.ajtk.hu/en/research-blog/new-weapons-acquisitions-show-hungary-s-moving-full-speed-ahead-with-defence-modernisation-programme>
- Budapest Protest Against China's Fudan University Campus. *BBC News*, 2021. június 5. Online: www.bbc.com/news/world-europe-57372653
- DK: nem hagyjuk, hogy Orbán kivezesse Magyarországot az EU-ból! *Gondola.hu*, 2021. július 22. Online: https://gondola.hu/hirek/276090-DK_nem_hagyjuk_hogy_Orban_kivezesse_Magyarorszagot_az_EU-bol_.html
- Eszterhai Viktor: A „16+1 együttműködés” bemutatása. *Geopolitika.hu*, 2017. november 1. Online: www.geopolitika.hu/hu/2017/11/01/a-16-1-egyuttmukodes-bemutatasa/
- Eszterhai, Viktor: The Question of the Missing Chinese Greenfield Investment in Central and Eastern Europe: The Case of Hungary. *Working Paper*, 18. (2017). 1–10. China-CEE Institute. Online: https://china-cee.eu/working_papers/the-question-of-the-missing-chinese-greenfield-investment-in-central-and-eastern-europe-the-case-of-hungary/

- Etl, Alex: The Perception of the Hungarian Security Community. *SVKK Analyses*, (2020), 26. 1–11.
- Fricz Tamás: Ideje beszélünk a huxitról. *Magyar Nemzet*, 2021. augusztus 15. Online: <https://magyarnemzet.hu/velemeney/2021/08/ideje-beszelnunk-a-huxitrol-1>
- Hettyey, András: The Europeanization of Hungarian Foreign Policy and the Hungarianization of European Foreign Policy, 2010–18. *Journal of Contemporary European Studies*, 29. (2020), 1. 125–138. Online: <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1824895>
- Hungary: Government Uses Vaccine Campaign to Lash out at Political Opponents. *Deutsche Welle*, 2021. április 8. Online: www.dw.com/en/hungary-government-uses-vaccine-campaign-to-lash-out-at-political-opponents/a-57137738
- Krastev, Ivan – Stephen Holmes: *The Light that Failed – A Reckoning.* London, Penguin Books, 2020.
- Lengyel Imre – Nagy Benedek – Udvari Beáta: Újraiparosodás Kelet-Közép-Európában – újraéledő centrum-periféria munkamegosztás? *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 2. 163–184. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.2.163>
- Losoncz Miklós: Magyarország 15 éve az Unióban. Múlt, jelen, jövő, kényszerek és realitások. *Educatio*, 28. (2019), 1. 21–33. Online: <https://doi.org/10.1556/2063.28.2019.1.2>
- Magyar Nemzeti Bank: *BPM6 módszertan szerinti adatok* (2021). Online: www.mnb.hu/statisztika/statistikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/viii-fizetesi-merleg-kozvetlen-tokebefektetesek-kulfolddel-szembeni-allomanyok/kozvetlentoke-befektetesek/bpm6-modszertan-szerinti-adatok
- Matura Tamás: A kínai jelenlét Magyarországon. *Amo.cz*, 2018. június. Online: www.amo.cz/wp-content/uploads/2018/06/AMO_A-k%C3%ADnai-jelenl%C3%A9t-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf
- Matura Tamás: Kína megítélése a magyar pártpolitikában II. *Külpraktika Blog*, 2019. október 31. Online: https://kprax.blog.hu/2019/10/31/kina_megitelese_a_magyar_partpolitikaban_2_resz
- Merkel's Consultations in Budapest. *Wikileaks*, 2008. szeptember 24. Online: https://wikileaks.org/plusd/cables/08BUDAPEST940_a.html
- Nagy Miklós Mihály: Veszélyzóna, avagy geopolitikai puffer? (Köztes-Európa történeti, politikai földrajzi kérdései) *Köztes-Európa*, 6. (2014), 1. 29–38.
- Németh Gergely: A katonai erő alkalmazását meghatározó stratégiai környezet és hadszíntér a 21. században. In Szálkai Kinga – Baranyi Tamás Péter – Szarka E. Luca (szerk.): *Biztonságpolitikai Corvinák I.* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019.
- Orbán Viktor előadása a XXX. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. *Miniszterelnok.hu*, 2019. július 28. Online: <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-xxx-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban/>
- Orbán Viktor előadása a XXVII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. *Miniszterelnok.hu*, 2016. július 26. Online: <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-eloadasa-a-xxvii-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban/>
- Orbán Viktor előadása a XXVIII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. *Miniszterelnok.hu*, 2018. július 28. Online: <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-xxviii-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban/>
- Pew Research Center: *Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries.* 2020. október 5. Online: www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/
- Seres László: Kínos gerincprobléma – miért hajlong Orbán Viktor keleti diktátorok előtt? *Hvg.hu*, 2017. november 29. Online: https://hvg.hu/itthon/20171129_orban_viktor_szervilizmus_keleti_nyitas_autokratok_kina_oroszorszag_putyin

- Stepper Péter: Magyarország hozzájárulása a NATO működéséhez. *Fókuszban*, 2. (2019). 115–119.
- Stepper, Péter: The Hungarian Perspective on NATO. In Tamás Péter Baranyi – Péter Stepper (szerk.): *NATO in the 21st Century: A Central European Perspective*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019. 172–194.
- Szabó László: Nagyhatalmi erőpozíciók és a magyar külkapcsolatok percepciója a magyar társadalomban. *Biztonságpolitika*, 31. (2021), 1. 44–62. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2021.31.1.44>
- Szenes Zoltán: Transzatlanti “Super Bowl”. *Hadtudomány*, 28. (2018), 3–4. 43–65.
- Ugrósdy Márton: Magyarország az első. A kölcsönös partnerségen alapuló külpolitika. In Mernyei Ákos (szerk.): *Magyarország 2020*. Budapest, MCC Press, 2021. 943–945.
- Wade, Robert H.: Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & Society*, 39. (2011), 3. 347–378. Online: <https://doi.org/10.1177/0032329211415503>
- World Economic Outlook Database*. International Monetary Fund, 2010. Online: www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October

IDEOLOGIA ÉS JOG AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

A Trump-effektus konzervativizmusra gyakorolt hatása

Magyarics Tamás

Donald J. Trump a közvélemény-kutatók, a főáramú média, a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális elit nagy többségének várakozásával ellentétben 2016-ban először a Republikánus Párt 16 másik elnökjelöltjét győzte le a párt előválasztásán, majd a Demokrata Párt – és a liberálisok – ikonjának számító Hillary R. Clintont a novemberi elnökválasztáson. Sikerét, belföldön és külföldön egyaránt, sokan egyszeri „véletlennek” tulajdonították, ám a 2020-as elnökválasztáson, annak ellenére, hogy elsősorban a Covid-19-járvány és a velejáró gazdasági nehézségek miatt a többség az elnök és pártjának jelentős mértékű vereségével számolt, az ellenfelek által várt „kék hullám” nem következett be. Sőt, Donald J. Trump nagyjából 10 millió szavazattal kapott többet, mint négy évvel korábban, miközben a szövetségi Képviselőházban a republikánusok növelték a létszámukat, a vártnál több kormányzói helyet szereztek, és a tagállamok nagyjából felében republikánus többség alakult ki a helyi törvényhozás mindkét házában. Egyedül a szövetségi Szenátusban nem sikerült a Republikánus Pártnak megőriznie a többségét, elsősorban az elnök nem megfelelő taktikája miatt elvesztett georgiai szenátorválasztás miatt. Az amerikai történelem egyik tapasztalata, hogy – kevés kivételtől (például Grover Cleveland vagy Richard Nixon) eltekintve – bukott elnökjelöltek nem tudtak továbbra is a politika élvonalában maradni, de, legalábbis a 2021 első felében végzett felmérések szerint, Donald J. Trumpnak ez sikerülhet. Hozzá kell azonban tenni, hogy a republikánus párti vagy a Republikánus Párttal rokonszenvező szavazók közel fele szavazna csak minden körülmények között a volt elnökre, míg a többiek a párt által állított bármilyen jelöltet támogatnák. Még nagyobb fokú megosztottság tapasztalható a fenti csoportokban azt illetően, hogy milyen ideológia és/vagy milyen szakpolitikák alkotják az (érték)választásukat.

Donald J. Trump egyrészt nem az ismeretlenség homályából bukkant fel 2015–2016-ban (korábban is indult már a Republikánus Párt elnökjelöltségéért), és évtizedes médiajelenléte széles körű ismertséget biztosított neki. Másrészt politikai programjának gyakorlatilag minden eleme már ismert volt az amerikai politikatörténetben, ha nem is olyan módon összegyúrva, ahogyan Donald J. Trump azokat képviselte. Sikere a „jókor volt, jó helyen” klasszikus esetének is felfogható – ilyen szempontból sikeres, sőt akár olyan politikusként is leírható, aki a Republikánus Párt történetében úgynevezett transzformális elnöknek tekinthető. A kérdés, hogy az amerikai konzervativizmus szempontjából hasonló szerepet töltött-e be (és tölt be napjainkban is), már ellentmondásosabb. Politikai ideológiáját sokan és sokféleképpen próbálták leírni, de az annyira amorf, hogy lényegében semmilyen politikaelméleti kategóriába nem szorítható be. Leginkább talán egy ideológiamentes, pragmatikus, (dogmatikus) elvek nélküli, sokszor önellentmondásos politika Donald J. Trump sajátja, egyfajta „tranzakcionalizmus”. Az is egyértelműnek látszik azonban, hogy Trump megjelenése a nagypolitika színpadán, valamint elvitathatatlan népszerűsége és sikere választók tízmillióinál válaszút elé állítja a Republikánus Párt támogatóit,

illetve a konzervatív gondolatokat magukénak valló embereket (a két kategória nem szükségszerűen fedi egymást). Mindkét csoport számára, és általában az Egyesült Államok politikai életének szempontjából a kulcskérdés az, hogy a „trumpizmus” átveszi-e az uralmat a Republikánus Párton belül, vagy a hagyományosabb konzervatív értékeket vallók vissza tudják-e szerezni befolyásukat a párton belül, és tömegtámogatást tudnak-e szerezni egy „puhább”, középutasabb irányvonalnak a politikai spektrum jobboldalán egy egyre jobban balra tolódó Demokrata Párt ellenében, amelyben ugyancsak küzdelem zajlik a mérsékelték (centristák) és a radikálisok, az úgynevezett progresszívek között. A valóságban a két szélsőség nagymértékben egymást feltételezi; a „trumpizmus” erősíti a „progresszíveket”, és fordítva. A „közép” kiüresedni látszik az Egyesült Államok politikai életében a tömegbázisukat jelentő hagyományos, széles, egy tág értelemben vett nemzeti konszenzusban egyetértő középosztály gyengülésével. A demográfiai változások, a csoportérdekek túlhangsúlyozása, az úgynevezett identitáspolitika, a különbségeket és nem az azonosságokat hangsúlyozó szélsőséges ideológiák (kritikai fajelmélet stb.) mind hozzájárult a jelenlegi, végletekig megosztott politikai élethez, amelyből Donald J. Trump eklektikus populizmusa próbált kiutat találni. A kísérlet sikere azonban több mint kérdéses, és – adott esetben – az is több mint kérdéses, hogy az Egyesült Államok és a világ javára válna-e. Az mindenesetre meglehetősen biztonságosan leszögezhető, hogy Trump az amerikai politikai életben fontos, ám tabunak számító kérdéseket tett fel, és a változás utáni, hagyományosnak mondható amerikai vágyat és törekvést fejezett ki – noha sok esetben ezt a közéletben szokatlanul számító módon és hangnemben. A lényegét és a formát azonban nem szabad összekeverni, mint ahogy azt a liberális oldal, valamint a mérsékelt konzervatívok 2016-ban a saját kárukra tanulhatták meg.

A „trumpizmus” – populizmus, elitellenesség

A Donald J. Trump által képviselt politika rendkívül eklektikus elemeket tartalmaz. Nehéz röviden jellemezni, legjobban talán egy demagógiába hajló „populista konzervativizmussal” lehetne leírni azt, jóllehet mind a populista jelző, mind a konzervatív főnév több mint problematikus a különböző értelmezések miatt. A populizmus, nagyon tág értelemben, az „emberek” képviselőjét jelenti az „elitek”, az *establishment* tagjai ellenében. A jelenség, ilyen értelemben, nem új keletű az Egyesült Államok történetében. Az Egyesült Államok történelmében időről időre megerősödött az alulról jövő (*grass roots*) kiábrándultság és igény a „kisemberek” védelmére az uralkodó pénzügyi, politikai és társadalmi elitekkel szemben. A teljesség igénye nélkül meg lehet említeni Andrew Jackson elnököt (1829–1837), aki a keleti parti elitek dominanciájának csökkentése érdekében, többek közt, kiterjesztette a demokráciát, és erősítette a tagállamok jogait. A 19. század fordulójára körül fellépő Emberek Pártja (*People's Party*) vagy Populista Párt alapvetően egy baloldali agrármozgalomból nőtt ki, és – nagy általánosságban – a pénzügyi és nagyvállalati elitek ellen lépett fel; ez a kor hozta magával az óriási mértékű ipari és pénzügyi koncentrációt, a Rockefellerek és a Morganek felemelkedését. Majd az 1930-as években Franklin D. Roosevelt New Dealjével, a nagyarányú szövetségi programok és egyre

nagyobb területeket átfogó központi szabályozás ellen számos, baloldali populistának nevezhető mozgalom és program született Huey Long louisianai kormányzó *Share Our Wealth*-től kezdve Charles Coughlin atya *National Union for Social Justice*-áig. Sőt az Egyesült Államok háború esetén való semlegességét követelő *America First* mozgalom is – olyan „húzónevekkel”, mint például Charles Lindbergh – ebbe a vonulatba sorolható. Az „eredeti” *America First* mozgalom és Donald J. Trump *America First* kampány jel-szava érintkezik egy másik jacksoni hagyománnyal is: Walter Russell Mead tipológiája az Egyesült Államok 7. elnökének tulajdonítja az erős haderő, de a nemzetközi katonai szerepvállalásoktól való tartózkodás elvét, amelynek Trump elnök Amerika katonai kötelezettségvállalásainak csökkentésével kívánt megfelelni. Már itt hozzá lehet tenni, hogy ez a megközelítés szembement a hagyományos amerikai konzervatív felfogással az Egyesült Államok külföldi katonai szerepvállalását illetően, különösen az úgynevezett neokonzervatívok álláspontjára vonatkozóan. Végül, a teljesség igénye nélkül, említést érdemel a Ross Perot által az 1990-es években alapított *Reform Party*, amelynek ismertebb tagjai közül megemlíthető az egyesek által paleokonzervatívnak tartott Patrick Buchanan vagy a fogyasztóvédelmi mozgalom egyik vezére, Ralph Nader, de ami érdekessé teszi az alapján sikertelen pártot a jelen esszé szempontjából, az, hogy Donald J. Trump is rövid ideig a párt tagja volt. Perot, és előtte még sokan mások, így Theodore Roosevelt is egy időben, elégedetlen volt a kétpólusú politikai rendszerrel, és a Demokrata, illetve a Republikánus Párttal szemben egy harmadik párti alternatívát kívánt adni. Donald J. Trump 2016-os kampánya részben a felsőfokú végzettséggel nem rendelkező alsó középosztály és a munkásosztály tényleges problémáira adott válaszokra, részben a két nagy párttal szembeni elégedetlenségre épült. A választópolgárok milliói egy, az *establishment*-tel a küzdelmet vállaló, harcias jelöltet kívántak, aki szókimondó, és nem a washingtoni „*Beltway*” politikusaiknak a nyelvét beszéli, a Republikánus Párton belül ezen az úgynevezett RINO-kat (*Republicans In Name Only*) értették. A Republikánus Párt törzsszavazói a 2010-es évek végére ezek a társadalmi csoportok lettek: míg 1990-es években a felsőfokú végzettséggel nem rendelkező fehér szavazók többsége Bill Clinton mögött állt, 2016-ban már 39%-kal többen szavaztak közülük Donald J. Trumpra, mint Hillary R. Clintonra.¹ A „*Beltway*”-ellenesség nem új keletű: a második világháború után elnökjelöltek egész sora indult Washington, azaz a főváros jelképezte politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális elit, valamint a washingtoni bürokrácia (mély állam; *deep state*) ellen: Jimmy Carter, Ronald Reagan, Bill Clinton, George W. Bush, sőt még Barack Obama is Donald J. Trump előtt. A volt elnök 2020. novemberi veresége után egy ideig „lebegtette” egy harmadik párt megalakítását is, ami – ha az amerikai történelem bármire is tanít – gyakorlatilag kudarcra van ítélve, elsősorban azért, mert a két nagy párt úgynevezett ernyőpárt vagy néppárt, és lefedik a politikai spektrumot a szélsőjobbtól a szélsőbalig, így egy harmadik pártnak nincs igazán mozgástere. (Nem is szólva egy országos párt szervezésének és finanszírozásának gigantikus feladatáról.)

¹ Ruth Igielnik – Scott Keeter – Hannah Harting: Behind Biden's 2020 Victory. *Pew Research Center*, 2021. június 30.

Az elitellenesség maga hasonlóképpen erős hagyományokkal rendelkezik az Egyesült Államokban. A 20. században Woodrow Wilson elnökségével szemben erősödött meg ez a gondolat, amit Warren G. Harding használt ki a „vissza a normálishoz” kampányjelszavával 1920-ban, azaz, a nagy háború alatt felépített „nagy állam” visszabontását ígérte: a több száz szövetségi intézmény felszámolását és az élet számos területét érintő szabályozó rendszerek megszüntetését. A New Deal már visszavonhatatlanul elkezdte felépíteni a jóléti államot, amelyet a Franklin D. Rooseveltet követő demokrata párti elnökök tovább bővítettek; mindenekelőtt Lyndon B. Johnson *Great Society*-je említhető ebben az összefüggésben. A Republikánus Párt gyakorlatilag elfogadta az új konszenzust; az ellenzők, így Robert A. Taft kudarcot vallottak a „kis állam” visszaállításának koncepciójával. A Republikánus Párton belül a Nelson Rockefeller körül csoportosuló keleti partiak vették át a vezetést az 1950-es és 1960-as években, s ez a republikánus elit stratégiaileg sokban különbözött a demokrata elitől. A konvergencia egyfajta csúcspontjaként George W. Bush az „együttérző konzervativizmussal” életre hívta a „nagy állami konzervativizmust”, és a Republikánus Párt őt követő elnökjelöltjei, John McCain és Mitt Romney átvette ezt a politikai irányvonalat. Egyre nagyobb társadalmi csoportok, elsősorban Középnyugat mezőgazdaságból élő emberei, a Nagy Tavak menti államok fehér munkásai, a Dél vallási és társadalmi kérdésekben konzervatív nézeteket valló lakosai úgy érezték, hogy a párt vezetése már nem képviseli az ő nézeteiket ezeken a területeken sem. Donald J. Trump erre érzett rá, és nyerte meg a társadalom Hillary C. Clinton által – lekezelően – „sajnálatra méltónak” nevezett 48% döntő többségének támogatását.

A politikai elit egy részének lekezelő magatartása kiegészült a média és kulturális elit hasonló beállítottságával. A közvetlen kezdetek itt az 1960-as évekre vezethetők vissza. A baloldali indíttatású „ellenkultúra”, valamint az egyetemeken és főiskolákon hódító, nagy részben európai baloldali, marxista, neomarxista, sőt maoista elméletek (Herbert Marcuse, a francia dekonstrukcionista stb.), az olyan személyek ikonikussá emelése, mint például Fidel Castro, Che Guevara, Mao Ce-tung, nemcsak a hagyományos értékeket kérdőjelezték meg, hanem egyben szellemi, intellektuális téren másodosztályú állampolgárokká nyilvánították azokat, akik még hittek az „amerikai hitvallásban”, az „amerikai álomban”. Egyfajta paradoxonként, a lenini „hasznos idióták” (azaz az értelmiség) Amerikában azokat kezdte el „hasznos idiótának” tekinteni, akik hittek a Bibliában, az alapító atyák által létrehozott politikai rendszerben, az olyan hagyományos értékekben, mint a család, a haza, az egyéni erkölcsök és így tovább. Ezt az egyetemi és nagyvárosi elitekkel szemben érzett frusztrációt tudta 2016-ban Donald J. Trump meglovagolni – az más kérdés, hogy Trump személyesen mennyire érzett együtt ezekkel az emberekkel, s mennyire osztotta az aggodalmaikat és kiábrándultságukat. Ám azzal, hogy erőteljesen hangot adott ezeknek az érzéseknek, függetlenül attól, hogy őszintén vagy sem, kikényszerített egy választást a konzervatívokon és a Republikánus Párton belül: egyfelől megerősödött a populista konzervatív irányzat, másfelől a ’soha Trump’-hívók, a modern kori Rockefeller-republikánusok visszatértek ahhoz a politikai irányvonalhoz, amelyben a republikánus és a demokrata elit stratégiai kérdésekben gyakorlatilag egymástól megkülönböztethetetlen, s ennek eklatáns példaként George F. Willtől kezdve John Ásich-en át Max Bootig Hillary Clintonra és Joe Bidenre szavaztak.

Donald J. Trumpgal kapcsolatban visszatérő bírálat, hogy megosztja a társadalmat, társadalmi csoportokat egymás ellen hangol. Az elnökjelölt Trump valóban több mint kifogásolható kijelentéseket tett latin-amerikai, elsősorban mexikói bevándorlókkal kapcsolatban. Később, már elnökként, beutazási tilalmat rendelt el számos muszlim országból. Azaz a kritikák szerint etnikai csoportok ellen hangolta a közvéleményt. Donald J. Trump valóban „bűnös” ezekben a vádakban, ám nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy az úgynevezett identitáspolitika baloldali, liberális, mindenekelőtt fekete feminista, nacionalista ihletésű; a társadalmi csoportokat egymás ellenében meghatározó elképzelés, amelyet Trump a visszájára fordított. Politikájának sikere a fehérek jelentős csoportjának körében visszavezethető az 1960-as években kezdődő úgynevezett pozitív diszkriminációs gyakorlatra oktatási intézményekben és munkahelyeken. Továbbá a politikai korrektség gyakran tragikomikus megnyilvánulásaira, amelyeknek a célpontja a fehér lakosság, a történelem átírására (azaz a történelem visszafelé olvasására) irányuló erőfeszítésekre, amelyeknek elretentő példája a *The New York Times* és a *The New York Times Magazine* szerzői által útnak indított *1619 Project*. Idesorolhatók az amerikai történelemben meghatározó szerepet játszó személyek, illetve a róluk mintázott szobrok elleni támadások, amelyek nem kímélték George Washington, Andrew Jacksont, de még Abraham Lincolnt sem. Az amerikai – és a nyugati – történelem átírása már legalábbis az 1980-as években megkezdődött, és a célja az amerikai nemzeti identitás kilúgozása, erodálása; nem véletlen, hogy Donald J. Trump Amerika „nagyságának” a helyreállításáról beszélt, amelyet az említett államférfiak és még sokan mások hívtak életre – a baloldal számára, diszkriminatív módon, szinte kizárólag „fehér, férfi, halott” emberek –, a kifejezés lényegében szitokszóvá, sőt váddá alakult a progresszíveknek nevezett amerikai baloldal szájában.

Donald J. Trump ugyancsak fellépett a Demokrata Párt, s annak is elsősorban a baloldalt alkotó úgynevezett progresszívek arra irányuló agresszív kísérletei ellen, hogy a neomarxista, gender- és egyéb tanulmányokat a főiskolákon és egyetemeken kívül már az államilag finanszírozott általános és középiskolákban („K-12”) is felveszék a tanrendbe. Példaként meg lehet említeni az amerikai baloldal egyik legismertebb és legnépszerűbb elméletét, az úgynevezett kritikai fajelméletet. A *Critical Race Theory* (CRT) egy általánosan elfogadott meghatározás szerint megkérdőjelezi a liberális rend alapjait, beleértve az egyenlőséget, a jogszerűséget, a felvilágosodás racionalizmusát, valamint az alkotmányos jog semlegességi elveit.² A CRT „születésekor”, az 1990-es évek legelején, Kimberlé Crenshaw jellemzése szerint: „A kritikai fajelmélet számos hagyományra épül, beleértve a posztstrukturalizmust, posztmodernizmust, marxizmust, feminizmust, irodalomkritikát, [...] valamint olyan önmeghatározási diskurzusokra, mint a fekete nacionalizmus és a radikális pluralizmus.” Mindehhez hozzátette: „A kritikai fajelmélet normatív álláspontja az, hogy nagyarányú társadalomátalakítás a szükséges előfeltétele a faji igazságosságnak.”³

² Steven F. Hayward: *What Is Going On in America?* Lecture at the Danube Institute, 2021. július 19.

³ Idézi Hayward (2021): i. m.

Gazdaság, klímaváltozás

Az úgynevezett fiskális konzervatívok elvei határozták meg egészen az 1980-as évekig a Republikánus Párt pénzügypolitikáját. A fő elemeket a kiegyensúlyozott költségvetés, a szuverén (állam)adósság elkerülése, az alacsony szövetségi személyi és társasági adók, valamint a dereguláció jelentették. Érintőlegesen idetartozott még a „kis” szövetségi állam, a központi bürokrácia csökkentése, továbbá a decentralizáció, azaz a föderális hatalmi szintek – szövetségi, tagállami és helyi – közül az utóbbiak erősítése részben azzal is, hogy több pénzt hagytak a tagállamok és a helyi hatóságok kezében. A Demokrata Párt ezzel ellentétes pályára állt a New Deallel, amely – nagy általánosságban – a központi hatalmat erősítette, és magasabb adókkal markánsabb újraelosztó politikát folytatott. A Republikánus Párton belül azonban az 1980-as évektől kezdődően háttérbe szorultak a fiskális konzervatívok. Ronald Reagan még az ő elveik alapján kampányolt 1980-ban, de elnökként úgymond elárulta őket.⁴ Igaz, csökkentette az adókat, számos, a gazdasági tevékenységet nehezítő központi szabályozást törölt el, de a jóléti kiadásokat szintén tartotta, míg a védelmi kiadásokat növelte. Ezzel elindította azt a spirált, amelynek eredményeként 2020-ra az Egyesült Államok szuverén adósságállománya 27 billió dollárra emelkedett; egy főre vetítve ez nagyjából 70 ezer dollárt jelent (összehasonlításként: 1990-ben az egy főre eső adósság 12 ezer dollár körül volt).⁵ Mindez, többek közt, a liberális „nagy”, „gondoskodó” állam átvételét is jelentette; George W. Bush idejében már „nagyállami konzervativizmusról” lehetett beszélni a 43. elnök „együttérző konzervativizmusa” (*compassionate conservatism*) szellemében. Donald J. Trump ugyan ígéretet tett a hagyományos fiskális konzervativizmushoz való visszatérésre, de ez mindössze a személyi adórendszer egyszerűsítése és a személyi jövedelemadók mérsékelt csökkentése, valamint a társasági adó 35%-ról 21%-ra való leszállításában, továbbá a központi szabályozó rendszerek lazításában nyilvánult meg. A szövetségi bürokrácia mérete nem zsugorodott, míg az államadósság 2019 és 2020 között több mint négybillió dollárral nőtt – igaz, főleg a Covid-19 gazdasági hatásai miatt. Úgy tűnik, hogy nem lehetséges a visszatérés a klasszikus konzervatív pénzügy- és gazdaságpolitikába, és már az is eredménynek számítana a konzervatív oldalon, ha a balra tolódó Demokrata Párt politikájával szemben Donald J. Trump sok szempontból sikeresnek bizonyuló gazdaságpolitikájának elemeit tudnák átmenteni: az alacsonyabb adókat és járulékokat, a munkahelyteremtést, a központi szabályozás mérséklését, valamint a decentralizálás folytatását. Ez utóbbiak politikailag is a Republikánus Párt esélyeit növelnék az elsősorban a keleti és a nyugati partra, valamint a nagyvárosokra támaszkodó demokratákkal szemben.

Az úgynevezett '68-as nemzedék tagjai, köztük Hillary R. Clinton, Donald J. Trump kezére játszott a 2016-os elnökválasztás alatt, amikor „kulturharcos” témákkal foglalkoztak ahelyett, hogy a megelőző évtizedekben vagy egyre rosszabb gazdasági körülmények közé kerülő, vagy legfeljebb stagnáló életszínvonallal rendelkező rétegekkel

⁴ David Stockman: *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed*. New York, Harper & Row, 1986.

⁵ Erin Duffin: *United States National Debt per Capita From 1990 to 2020*. Statista, 2021. július 30.

foglalkoztak volna, többek közt az úgynevezett rozsdaovezet államaiban. Ezekben az északkeleti és a Nagy Tavak mentén fekvő korábbi ipari központokban a munkahelyek gyors ütemben szűntek meg leginkább az automatizálás és a munkahelyek külföldre való kiszervezése miatt. A hagyományos iparágakban (vas- és acélipar, ruházat, cipő stb.) foglalkoztatott, döntően fehér munkások korábban stabil demokrata párti szavazónak számítottak; nem véletlen, hogy például a demokraták voltak azok, akik nagyon szkeptikusan viszonyultak az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodáshoz (NAFTA) az 1990-es években. A párt Obama–Clinton szárnya azonban hitet tett a globalizáció mellett, s ennek egyik járulékos következményeként sokan veszítették el a munkahelyüket az Egyesült Államokban, nagyrészt a kelet- és délkelet-ázsiai verseny eredményeként. Donald J. Trump ezeknek a kiábrándult szavazóknak a segítségével nyert olyan ipari államokban, mint például Ohio, Michigan és Pennsylvania. A republikánus elnökjelölt itt fordulatot hajtott végre a kérdésben elfoglalt korábbi pártpolitikákat illetően. A Republikánus Párt, tendenciaszerűen, maga mögött tudhatta a Wall Street és a nagyipar támogatásának nagy részét, s ennek megfelelően a szabadkereskedelem híve volt – igaz, az 1920-as években republikánus elnökök vezettek be magas védővámokat (Fordney–McCumber [1922] és Smoot–Hawley [1930] törvények). Donald J. Trump azonban egyértelműen protekcionista kereskedelempolitikát ígért, s valósított meg. Ennek fő elemeiként jegelte a Trans-Atlantic Investment Partnershipet (TTIP), a Trans-Pacific Partnershipet (TPP), egyfajta kereskedelmi hidegháborúba kezdett elsősorban Kínával, de európai szövetségesek is „áldozataivá” váltak ennek a politikának, továbbá újratárgyalta a NAFTA-t (United States–Mexico–Canada Agreement – USMCA), amely előnyösebb feltételeket teremtett az amerikai munkásoknak és a mezőgazdaságban dolgozóknak is. A munkahelyvédelem aztán politikailag annyira előnyösnek bizonyult, hogy 2020-ban demokrata ellenfele, Joe Biden is elkötelezte magát az amerikai munkahelyek védelme mellett (*American Jobs Plan*),⁶ valamint a TTIP és a TPP sem került az új demokrata adminisztráció prioritásai közé.

A protekcionista kereskedelempolitikát és a (nagy)vállalatok repatriálására irányuló erőfeszítéseket a Trump-adminisztráció a gazdaság stratégiai ágazatának számító energiapolitikában is érvényesíteni kívánta. A Republikánus Párt hagyományosan jó kapcsolatokat ápol az energiaszektorban érdekelt nagyvállalatokkal. A 21. század elején azonban a globális felmelegedés, az éghajlatváltozás, továbbá a környezetszennyezés komoly politikai viták kereszttüzébe is került. A politikai baloldal Amerikában és Európában is, elsősorban az úgynevezett zöldpolitikákon (vagy egyenesen különböző elnevezésű zöldpártokon) keresztül, többek közt hatékony tömegkommunikációs eszközökkel, beleértve a közösségi médiát, nagy nyomást helyez a kormányzati szereplőkre, a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésétől kezdve a környezetszennyező anyagok betiltásáig. A tudósok többsége egyetért, hogy a klímaváltozásban, amely drámai következményekkel járhat (a jégsapkák megolvadása az Északi- és a Déli-sarkon, s ennek következményeként az óceánok és tengerek vízszintjének megemelkedése, ami a partok mentén élők százmillióinak az életét veszélyeztetné stb.), az emberek tevékenysége és szokásai jelentős

⁶ The White House: *Fact Sheet: The American Jobs Plan* (2021. március 31.).

szerepet játszanak. A klímaváltozás elleni küzdelem egyik „apostola”, a volt demokrata párti alelnök, Al Gore és pártja, különösen annak úgynevezett progresszív (azaz, bal) szárnya az Egyesült Államokban egyre inkább „zöld” irányba tolja a Demokrata Pártot. Velük szemben a Republikánus Párt támogatóinak többsége szkeptikusan viszonyul ahhoz, hogy a klímaváltozás elsősorban emberi tevékenység eredménye, bár hozzá kell tenni, a Föld ökoszisztémájának megóvása, a környezetvédelem alapvetően konzervatív gondolat kellene hogy legyen.

A tudományos érveléstől eltekintve a kérdéskör komoly gazdasági és politikai dimenziót öltött. A különböző klímacsúcsokon elfogadott károsanyag-kibocsátási irányelvek és kvóták nem érvényesek, természetesen, minden államra. A fejlett ipari társadalmak nagyobb mértékű csökkentéseket fogadtak – és fogadnának – el, mint a fejlődő kategóriába sorolt államok. Ez utóbbiak közé sorolják Kínát, Indiát és Brazíliát is, a legnagyobb károsanyag-kibocsátó államok közül. Az Egyesült Államokban már a kiotói jegyzőkönyv (1997) megszületésekor vita robbant ki arról, hogy az ország számára milyen előnyökkel, illetve hátrányokkal jár annak elfogadása. A Clinton-adminisztráció végül a kétpárti ellenállás miatt nem bocsátotta kongresszusi ratifikációra a dokumentumot. Az ellenzők egyik fő kifogása az volt, hogy a protokoll jogtalan előnyökhöz juttat egyes országokat, s itt elsősorban Kínára gondoltak. Ez az érvelés aztán fokozatosan gyengült a Demokrata Párton belül a „progresszívek” térnyerésével, de a Republikánus Párt többsége kitart amellett, hogy az amerikai–kínai stratégiai versengésben Peking előnyökhöz jutna a különböző hasonló megállapodások, legutóbb a párizsi klímaegyezmény révén. Ebből logikusan következett, hogy Donald J. Trump kiléptette az Egyesült Államokat az egyezményből, amelyhez az Obama-adminisztráció csatlakozott, míg Joe Biden egyik első elnöki rendeletével visszaléptette Amerikát. Trump intézkedésének hátterében mindenképpen kiemelten szerepelt az Egyesült Államok energetikai önellátása, s ezen belül a földgáz, a palagáz és az olaj kitermelésének fokozása. Ennek részeként a republikánus adminisztráció addig környezetvédelmi okokból elzárt területeket szabadított fel fosszilis energiaforrások kitermelésére, illetve szabad utat engedett a Keystone XL gázvezeték építésének, amelynek célja Kanadában kitermelt gáz eljuttatása, végső soron, a Mexikói-öböl mentén fekvő amerikai kikötőkbe, majd onnan cseppfolyósított gáz formájában külföldre, így Európába is. Sőt, részben ennek a projektnek a révén az Egyesült Államok akár eladóként is megjelenhetett volna a nemzetközi energiapiacra, aminek számos geopolitikai vonzata lett volna (többek közt Közép-Európában). Másik előnye a Trump-adminisztráció szerint az amerikai versenyképesség növelése lett volna – például Kínával szemben. A Demokrata Párton belüli zöldlobbi nyomására azonban Joe Biden elnökségének első napján, 2021. január 20-án visszavonta a TC Energy Corporationnak a vezeték építésére adott engedélyt. Donald J. Trump a lépést az Egyesült Államok nemzetközi pozícióinak gyengítéseként értelmezi, és ebben a kérdésben gyakorlatilag egy platformra került a (neo)konzervatívok többségével, akik egy erős és nemzetközileg aktív Amerikát támogatnak. A fosszilisenergia-termelés politikai kérdés is, amennyiben több százezer munkavállalót foglalkoztatnak a termelés, szállítás, finomítás és elosztás terén; közülük sokan, választási szempontból, kulcsfontosságú államokban élnek.

Igazságszolgáltatás, törvény és rend

Donald J. Trump talán legmaradandóbb, és a konzervatívok számára is elfogadható örökségét a szövetségi bíróságok különböző szintjeire (kerületi, fellebbviteli, Legfelsőbb Bíróság) kinevezett új bírák jelentik. Az Egyesült Államokban a duális bírósági rendszerben – szövetségi és tagállami – az elnök javasolhat új bírókat a szövetségi bíróságokra, akiknek a kinevezését a szövetségi Szenátus hagyja jóvá. A kinevezés életfogytig vagy a bíró lemondásáig, vagy jogi úton való eltávolításáig (*impeachment*) érvényes. Mivel ez utóbbi kettőre meglehetősen ritkán került sor, a kinevezett bírák gyakorlatilag évtizedekig maradhatnak a posztjukon. Mivel a fékek és ellensúlyok rendszere szerint a bírósági döntéseket sem a végrehajtó hatalom (az elnök), sem a törvényhozó hatalom (a Kongresszus) nem írhatja felül, azok az ország törvényei maradnak addig, amíg egy megfelelő szintű szövetségi bíróság meg nem változtatja őket. Abban az esetben, ha az elnök és a szövetségi Szenátus többsége ugyanabból a pártból kerül ki, akkor az adott párt a saját filozófiájával nagyjából egyetértő bírókat tud kinevezni – ez akkor is igaz, ha a bírák elvileg függetlenek, és nem vesznek részt pártpolitikában. Ám valójában kétfajta szemlélet uralkodik a bírák körében: az úgynevezett originalista és a liberális vagy aktivista. Az előbbi – részben önkényes – kategóriába azok tartoznak, akiknek a felfogása az, hogy a bíróságok szerepe az alkotmány, illetve a fennálló törvények értelmezése. Az utóbbi csoporthoz tartozók ellenben úgy tartják, hogy amennyiben a hatalom másik két ágazata nem foglalkozik (megfelelően) egy társadalmi vagy akár gazdasági kérdéssel, akkor a bíróságoknak joguk, sőt kötelességük „törvénykezni”. Ez utóbbira a legeklektánsabb példa a bíróságoknak, elsősorban a Legfelsőbb Bíróságnak a polgárjogi kérdésekben játszott szerepe. Az amerikai elnökség ciklikussága miatt⁷ ismételt előfordult az utóbbi évtizedekben hogy egy liberális beállítottságú, azaz demokrata elnök konzervatív szemléletű Legfelsőbb Bíróságot „örökölt”, s viszont, egy konzervatív ideológiával rendelkező, azaz republikánus elnök egy liberális többségű bírói testületet „örökölt”. Természetesen, mindig voltak – és lesznek – kivételek a szabály alól; így például Dwight D. Eisenhower a korábbi pályafutása alapján szilárd konzervatívnak hitt Earl Warren jelölte a Legfelsőbb Bíróság elnökének, aki azonban ebben a hivatalában meglehetősen liberálisnak bizonyult (1953–1969).

Voltak elnökök, akik egyetlenegy tagot sem jelölhettek a Legfelsőbb Bíróságba a hivatali idejük alatt. Donald J. Trump ebből a szempontból is „jókor volt, jó helyen”, hiszen négy év alatt három új tagot is jelölhetett a kilenctagú testületbe, elsősorban azért, mert a Szenátusban a csekély republikánus többség – függetlenül attól, hogy több tagja is élesen bírálta az elnököt más kérdésekben (többek közt Lisa Murkowski, Susan Collins vagy Mitt Romney) – „összezárt” a bírói jelölések esetén, noha mindegyik jelöltet éles és az esetek többségében méltatlan támadások érték a liberális oldalról. Mindhárom jelölt, Neil M. Gorsuch, Brett M. Kavanaugh és Amy Coney Barrett elsősorban „életpártiságuk” miatt kerültek támadások kereszttüzébe; a liberális többségű Legfelsőbb Bíróság

⁷ A témáról lásd bővebben Arthur M. Schlesinger Jr.: *The Cycles of American History*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1986.

által hozott határozat a *Roe kontra Wade* esetben (1973) lehetővé teszi, leegyszerűsítve, az abortuszt a terhesség első három hónapjában (különböző szélsőséges esetekben később is). Az abortuszhoz való jog az egyik olyan érték kérdés, amely éles választóvonalat jelent a konzervatívok és a liberálisok, illetve a republikánusok és a demokraták között: az előbbiek, az „életpártiak”, elsősorban vallási okokból, ellenzik az abortuszhoz való korlátlan jogot, az utóbbiak, a „választáspártiak” pedig ezt a személyes szabadságjogok közé sorolják a feminista mozgalom egyik vívmányaként. Az amerikai baloldal (liberálisok, főáramú média nagy része stb.) Kavanaugh esetében a #metoo mozgalom jegyében egy évtizedekkel korábbi állítólagos zaklatási ügyet hozott fel, míg Barrett esetében a bírónő vallásossága és elvi abortuszellenessége váltott ki szinte eksztatikus ellenkezést a liberálisok körében. Újabb, ki nem mondott, de sugalmazott vád ellenük az volt, hogy mindhárman fehérek, angolszászok és heteroszexuálisak, sőt közülük kettő még férfi is, így állítólagosan nem tükrözik az amerikai társadalom jelenlegi profilját. Csak kontrasztként, Barack Obama a hispán Sonia Sotomayort és a zsidó származású Elena Kagant jelölte a Legfelsőbb Bíróságba. Donald J. Trump kinevezettjeivel együtt 5:4 arányban az „originalisták” vannak többségben a testületben (a testület elnöke, John J. Roberts, Jr. ugyan alapvetően konzervatív beállítottságú, de volt már eset arra, hogy a liberális szemléletű kollégáival együtt szavazott). A Legfelsőbb Bíróság jelenlegi összetétele, illetve az alsóbb fokú szövetségi bíróságokra a Donald J. Trump által kinevezett több száz bíró ilyen módon az elnök legmaradandóbb örökségét jelenthetik, és – adott esetben – sikeresen ellen tudnak állni a liberális baloldal, az úgynevezett progresszívek agresszív társadalomátalakító törekvéseinek. Nem véletlen, hogy az amerikai történelem első nagyarányú társadalomátalakítási kísérlete, a New Deal alatt a demokrata Franklin D. Roosevelttel akarta „megtömni” a Legfelsőbb Bíróságot a saját embereivel, s ezt a „*Court packing*” ötletet melegeztette fel Joe Biden a kampánya alatt, amelyben többek közt egy második New Deal ígért. Ugyanakkor a radikális baloldal lehangosabb képviselői, köztük a Demokrata Párt olyan kongresszusi képviselői, mint Alexandria Ocasio-Cortez, Ilhan Omar, Ayanna Pressley, Rashida Tlaib, Jamaal Bowman, Cori Bush (*The Squad*) zöld New Deal követeltek (és követelnek); az amerikai energiapiac és ipar meglehetősen kérdéses átalakítási programjaként.

A „törvény és rend” kifejezés a turbulens 1960-as évek végén vált a Republikánus Párt 'védjegyévé'. Az évtizedet jellemző békés és időnként erőszakos polgárjogi tüntetések, a vietnámi háború elleni megmozdulások, az egyre radikálisabb diákmozgalmak az egyetemfoglalásokkal, a feminizmus megerősödésével, a szexuális forradalomnak a hagyományos erkölcsi és társadalmi normák területén végzett rombolása, az úgynevezett identitáspolitika megjelenése erős ellenhatást váltott ki a „csendes többség” részéről. A Demokrata Párt emberek tízmillióinak véleménye szerint nem lépett fel kellő eréllyel az utcákat elárasztó szélsőségesekkel és erőszakossággal. Sőt, sokszor tévesen felfogott toleranciával kezelte a törvénytelenéseket és erőszakosságokat elkövetőket. Az 1960-as és 1964-es elnökválasztásokon elszenvedett kudarcból tanulva komoly konzervatív szellemi háttérrel megújult a Republikánus Párt, és markáns alternatívát kínált a liberális politikákkal szemben. Ennek az alternatívának az egyik eleme volt a „rend és törvény” uralmának visszaállítása, és a törvény megszegőivel szembeni keményebb fellépés.

A Republikánus Párt politikáját ezen a téren, bizonyos mértékben, átvette a Clinton-adminisztráció is (1993–2001) az 1994-ben elfogadott *Violent Crime Control and Law Enforcement Act*tel,⁸ amely aztán a Demokrata Párt baloldala támadásainak keresztüzébe került. A progresszívek rasszistának tartották – és tartják – a törvényt, mivel egyes faji kisebbségek, elsősorban az afroamerikaiak, másodsorban a latinók számaránya a bíróságok elé került és elítélt személyeket tekintve aránytalanul magas a lakosság egészen belüli számarányukhoz viszonyítva. Ebben a kérdésben, részben, a konzervatív „színvak” társadalom felfogása áll szemben a liberálisok „pozitív diszkrimináció” elvével. A szembenállás mindenekelőtt a főiskolai és egyetemi felvételen, továbbá a munkahelyek többségében a faji és nemi kisebbségeket preferenciálisan kezelő „*affirmative action*” állítja szembe a teljes, borszínré és nemi orientációra tekintet nélküli társadalmi egyenlőség amerikai mítoszával. Donald J. Trump egyértelműen az utóbbit vallja, noha döntő bizonyítékok szolgálnak arra, hogy ez az ideális helyzet sohasem létezett, és az egyes társadalmi csoportok között az ellentétek az amerikai gazdaság viszonylagos térszerkesztésével az utóbbi másfél évszázadban nem látott mértékben kiéleződtek az – elsősorban fehér – közép- és alsó középosztály gazdasági helyzetének romlásával vagy legfeljebb stagnálásával, a politikai élet polarizálódásával, a szövetségi törvényhozás bénultságával, a társadalom szétszakadásával (számos társadalomkutató 50-50%-os társadalomról beszél), és az okokat még hosszan lehet sorolni.

A „törvény és rend” felfogás egyik legvitatottabb területe a bevándorlás szabályozásának kérdése. A liberális megközelítés jóval megengedőbb, mint a konzervatív ebben a kérdésben is: Az Egyesült Államokban éles vita zajlik az illegális bevándorlók sorsáról. A kérdést legutóbb még Ronald Reagan rendezte az *Immigration Reform and Control Act*tel 1986-ban,⁹ amely – többek közt – legalizálta az 1982. január 1. előtt érkezett illegális bevándorlók státuszát. Az azóta eltelt évtizedek alatt azonban folytatódott az illegális bevándorlás, elsősorban a latin-amerikai országokból az Egyesült Államokat Mexikótól elválasztó 3145 kilométeres zöldhatáron keresztül, de jelentős azoknak a száma is, akik más módon, például a vízumuk lejártá után illegálisan maradtak az országban. A 2000-es évek elején egy kétpárti kísérlet történt az illegális bevándorlók helyzetének rendezésére, de az elképzelések pártpolitikai csatározások áldozatává estek. Becslések szerint tízmilliónál is több illegális bevándorló élt az Egyesült Államokban a 2010-es évek végén. A számukat az Obama-adminisztráció úgynevezett *Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)* programja is növelte. A DACA a gyerekkorukban az Egyesült Államokba illegálisan kerülők deportálását halasztotta el. Ugyanakkor az 1980-as évek vége óta terjedt – elsősorban a demokrata vezetésű államokban és városokban – az úgynevezett *sanctuary city* mozgalom, amely gyakorlatilag azt jelentette, hogy helyi hatóságok nem hajlandók együttműködni a bevándorlási törvények betartásában a szövetségi kormányzattal. Donald J. Trump a 2016-os kampányában ígéretet tett az amerikai–mexikói határ további megerősítésére, a deportálások felgyorsítására (az Obama-adminisztráció is deportált nagy számban illegális bevándorlókat), valamint

⁸ Congress: *Violent Crime Control and Law Enforcement*.

⁹ Congress: *An Act to Amend the Immigration and National Act*. Public Law 96-603, 1986. november 6.

a DACA-program megszüntetésére és annak kikényszerítésére, hogy a helyi kormányzatok működjenek együtt a nemzeti kormánnyal a bevándorlás terén is. Trump ebben a kérdésben nem csupán a liberálisokkal került szembe, hanem a mérsékelt konzervatívokkal is. Mitt Romney 2012-es választási vereségét követően a párt arra a – helyes – következtetésre jutott a demográfiai trendek alapján, hogy a republikánusoknak a korábnál nagyobb mértékben kell nyitni a faji és egyéb kisebbségek irányába ahhoz, hogy a jövőben versenyképes maradjon a Demokrata Párttal. Trump elnökként a DACA visszavonását szorgalmazta, ám végül a Legfelsőbb Bíróság felfüggesztette a visszavonásról szóló rendeletet (*Trump kontra NAACP*, 2020). A *sanctuary city* gyakorlatának visszaszorításában több sikert ért el Donald J. Trump: összesen 33 állam fogadott el törvényt arra vonatkozóan, hogy az illegális bevándorlás kérdésében együttműködnek a megfelelő szövetségi kormányzati szervvel, az *Immigration and Customs Enforcement* (ICE), amely – különben – a liberális baloldal folyamatos támadásai alatt dolgozott a Trump-adminisztráció idején. Donald J. Trump bevándorlással kapcsolatos politikája egyébként a társadalom többségének támogatását élvezte, és a jelek szerint még a leginkább érintett etnikai csoportban sem váltott ki komoly ellenállást. Sőt, Trumpnak sikerült növelni a Republikánus Pártra adott latinó szavazatok számát az abszolút és a szavazóképes lakosság arányát illetően is, különösen olyan kulcsfontosságú államokban, mint például Florida, ahol politikailag konzervatívabbak a latin-amerikai (kubai, venezuelai stb.) bevándorlók, mint a keleti és nyugati parti tagállamokban. Természetesen, a bevándorlás kérdése csak az egyik tényező a latinók politikai irányultságának befolyásolására, de a kérdés trumpi kezelése egyértelműen nem okozott visszaesést a Republikánus Párt számára ennél az etnikai csoportnál.

Tranzakcionális kül- és védelempolitika

A Republikánus Párt egyik fő erőssége, és a választók szemében az egyik legfontosabb vonzereje a második világháború után a kül- és védelempolitikában rejlett. A Dwight D. Eisenhower (1953–1961), Richard M. Nixon (1969–1974), Ronald Reagan (1981–1989) és George H. W. Bush (1989–1993) által elért eredményeket ezen a két területen kevesen vitatják. Igaz, a neokonzervatívok hatása alá került George W. Bush (2001–2009) demokráciaexportja és „nemzet- (helyesebben: állam-) építési” teljesítménye több mint kérdéses. Eisenhower, Nixon és az idősebb Bush óriási nemzetközi tapasztalattal rendelkeztek, mire elfoglalták az elnöki széket. A világot átfogó stratégia jegyében szemlélték, és ebben segítségükre voltak olyan karakteres és nagy formátumú tanácsadók, mint például John F. és Allen Dulles, Henry A. Kissinger, George P. Shultz, valamint James A. Baker és Brent Scowcroft. Ezek az elnökök és vezető külpolitikai tanácsadók koherens világképpel rendelkeztek, és egységben szemlélték a világot. Világos prioritások mentén gondolkodtak és dolgoztak, s maguk mögött tudhatták az amerikai konzervatív külpolitikai elit támogatását. (A konzervatív elit kapcsán beszélhetünk külpolitikai, védelmi, pénzügyi, társadalmi, vallási stb. elitekről, akiknek, természetesen, nem minden kérdésben esett egybe az álláspontja, de egy általános konszenzusra, „konzervatív minimumra”

törekedtek.) Ezek a prioritások magukba foglalták az erős Amerikát, egy szerteágazó katonai és politikai szövetségi rendszert, az érdekek súlypontjainak kijelölését, továbbá multilateralizmust, amikor csak lehetséges volt az, ugyanakkor az egyoldalú lépéseket is, ha azokat tartották inkább célravezetőnek.

Donald J. Trump ebből a konzervatív kül- és védelempolitikai örökségből nem sok mindent tartott meg; gyakorlatilag az „erős Amerika” elvén kívül semmit sem. A védelmi szektor költségvetése folyamatosan növekedett az elnöksége alatt, és Trump elnök a gyorsan változó biztonságpolitikai környezet jelentette kihívásokra válaszul utasítást adott a meglévő négy haderőnem mellett egy ötödik, az űrhaderő (*U. S. Space Force*) létrehozására is, amely hivatalosan 2019. decemberben alakult meg. Az elnök ugyanakkor csökkentette a külföldi amerikai katonai kötelezettségeket, elsősorban a Közel-Keleten, és – jogosan – nagyobb tehermegosztást követelt a szövetségeseitől, mindenekelőtt a NATO európai szövetségeseitől. Az utóbbiak nagy része jelentős mértékben csökkentette a védelmi kiadásait a Szovjetunió felbomlása után („békeosztalék”), ám ezzel még aránytalanabb lett egyrészt az amerikai pénzügyi hozzájárulás a közös terhekhez, másrészt az európaiak védelmi képességei egyre jobban lemaradtak az amerikaiakétól. Gyakorlatilag képtelenek voltak arra, hogy a saját szomszédságukban (Nyugat-Balkán, Észak-Afrika) hatékonyan lépjenek fel konfliktusok esetén; minden esetben az Egyesült Államok haderejének kellett kisegíteni az európai szövetségeket olyan katonailag sokadrangú ellenfelekkel szemben, mint például Szerbia vagy Líbia. Donald J. Trump törekvése egy kiegyensúlyozottabb szövetséges katonai tehervállalásra az egyik olyan terület, ahol az elnök politikája találkozott a konzervatív elit többségének álláspontjával, s csak az utóvédharcot folytató doktriner neokonzervatívok bírálták az elnököt a védelempolitika területén tett lépéseiért.

Donald J. Trump külpolitikája azonban már más megítélés alá esik. Mindenekelőtt hiányzott belőle Eisenhower, Nixon, Reagan és az idősebb Bush globális szemlélete, a stratégia és az ahhoz vezető taktikai lépések világos megfogalmazása. Valójában Trump sem intellektuálisan, sem kormányzati tapasztalatok terén nincs egy súlycsoportban az említett elődökkel (s ez vonatkozott az egymást sűrűn váltó külpolitikai tanácsadóira is), s részben ennek köszönhetően a világ különböző régióit, valamint a különböző kérdéseket szinte kizárólag önmagukban kezelte, úgynevezett tranzakcionális módon. Ellentmondásos, egymással ellentétes, valamint egyoldalú lépéseket tett mind a szövetségesek, mind az ellenfelek irányába. Így, többek közt, felmondta az Iránnal 2015-ben kötött nukleáris megállapodást, de az amerikai (katonai) jelenlét csökkentését ellensúlyozandó nem tett komolyabb lépéseket Teherán regionális középhatalmi törekvései ellen. Az európai szövetségeseitől nagyobb részvállalást követelt nemzetközi ügyekben, ugyanakkor támogatta a brexitet, aminek folyományaként az Európai Unió elvesztette a legerősebb katonai hatalmát, drasztikusan csökkent a közösség külpolitikai súlya és akcióképessége. Kínával egyfajta kereskedelmi hidegháborút kezdett, miközben legfőbb szövetségesei, így Németország növelték kereskedelmi és gazdasági kapcsolataikat a kelet-ázsiai nagyhatalommal. A sort lehetne folytatni. Donald J. Trump egyértelműen az érdekekre helyezte a hangsúlyt, s ezzel örököse is lehetne a nixon–kissingeri erőegyensúlyi politikának, ám hiányzik belőle a képesség, a távlati gondolkodás, hogy a kérdéseket összességükben,

egymásra kölcsönhatásban szemlélje és kezelje. A meadi tipológia¹⁰ alapján legközelebb talán Andrew Jackson felfogásához áll közel, de az 1830-as évek Amerikája, természetesen, nem a 21. elejének Amerikája, és az akkori világ hatalmi helyzete sem hasonlít napjaink nemzetközi viszonyaihoz.

Külpolitikai felfogása zsákutca, amennyiben az Egyesült Államok globális dominanciáját (hegemóniáját), ha egyáltalán, kizárólag szoros szövetségi együttműködésen és multilaterális alapon nyugvó politikával lehet megtartani. Az Egyesült Államok a második világháború után úgy tudta megteremteni, majd megtartani nemzetközi vezető helyét, hogy egyfajta „jótékony vagy szolgáltató” hegemon is volt. Stratégiai céljai érdekében alkalmanként taktikai engedményeket tett, esetenként akár hajlandó volt olyan engedményekre, amelyek rövid távon és/vagy közvetlenül nem szolgálták az érdekeit, noha „erőből” érvényesíthette volna az akaratát gyakorlatilag minden egyes szövetségével szemben is. A költség-haszon elvet nem próbálta érvényesíteni minden egyes relációban. Donald J. Trump ellenben, talán az üzleti életből hozott szemlélet alapján, erre törekedett. Közhely, hogy napjaink globalizált világában számos kihívást kizárólag nemzetközi összefogással lehet megoldani, és a kooperációnak egyik alapvető szabálya, hogy egyik fél sem tudja maradéktalanul érvényesíteni az akaratát; bizonyos fokú kompromisszum mindig szükséges. Trumpnak nyilvánvalóan igaza volt, amikor egyes korrumpálódott és a liberálisok játszóterévé vált/tett nemzetközi szervezetekkel nem kívánt együttműködni, de – például – Kína esetében a szövetségekkel való szorosabb együttműködés és egyeztetés célravezetőbbnek látszott volna. Kipróbált és sokszor bevált módszer a másik fél bizonytalanságban tartása – Eisenhower vagy Nixon hatékonyan használta ezt a módszert –, de Donald J. Trump túl gyakran változtatott álláspontja, mondjuk Oroszország esetében, már kontraproduktívnak tekinthető. Ugyancsak nem tette hatékonyabbá Trump elnök politikáját a számos rögtönzés és a megfelelő következetesség hiánya. Példaként első európai útját lehet említeni, ahol Varsóban hitet tett a „Három Tenger Kezdeményezés” mellett, aztán elnöksége hátralévő éveiben nem sok szó esett arról, hogy a közép- és kelet-európai együttműködés fontos lenne az Egyesült Államok számára, és az ehhez nyújtandó politikai és gazdasági támogatás is elmaradt. Ha Donald J. Trump belpolitikai elképzeléseiből nagyon sok elem vállalható és követhető is a Republikánus Párt és a konzervatívok számára, külpolitikájában már jóval kevesebb ilyet találunk; mindenképpen kivételt jelent azonban az elve, hogy más országok, köztük szövetségesei belügyeibe nem kívánt beleszólni, és elutasította a liberálisok és neokonzervatívok némileg önkényesen meghatározott elveken nyugvó „demokráciaexportját”.

A „trumpizmus” jövője

Donald J. Trump, s ezt még sok ellenfele is elismeri, releváns, a politikai fősodorhoz tartozók által ignorált kérdéseket tett fel olyan, aránylag sürgősen megoldandó ügyekről,

¹⁰ Lásd bővebben Walter Russell Mead: *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York, Random House, 2001.

mint például a bevándorlás, a kereskedelem vagy akár a háború távoli országokban.¹¹ A 2016-os republikánus elölválasztások során éles határvonalat húzott maga és az egymástól egyre kevésbé megkülönböztethető demokrata és republikánus elitől, amelyek mindketten balra tolódtak – a demokraták egészen a szocializmus határát súroló, úgynevezett progresszív gondolkodásig. Ezzel kellemetlen, de talán szükség- és időszerű választásra kényszerítette egyrészt a konzervativizmust Amerikában, másrészt pedig a Republikánus Pártot. A republikánusoknak „puha konzervativizmusukkal” (jelenlegi zászlóvivői a meglehetősen gyenge társadalmi támogatottságú „Lincoln Project” és a „Never Trumpers” köré csoportosuló) a legutóbbi nyolc elnökválasztáson mindössze egyszer sikerült a szavazatok többségét megszerezniük (1984-ben); a többi esetben az elektori rendszernek köszönhetően költözhetett republikánus párti elnök a Fehér Házba. Különösen kiábrándító volt a párt veresége 2008-ban és 2012-ben, amikor a republikánus elit két ikonikus alakja, John McCain és Mitt Romney szenvedett vereséget. A 2012-es vereséget követően elvégzett elemzés (*Republican National Committee's Growth and Opportunity Project*¹² [GOP Autopsy Report]) helytállóan a választói bázis tágítását tűzte ki célul, de a párt – ha analógiákat keresünk – a brit Konzervatív Párt Harold Macmillan által fémjelzett irányba próbált indulni, azaz versenyre kelni a baloldal vezető pártjával a jóléti állam kiterjesztésében, továbbá a hagyományos szabadpiaci neoliberais gazdaságpolitikát ajánlotta. (Rod Dreher szavaival: vissza akartak térni egy „zombi reaganizmushoz”).¹³ Mindezt akkor, amikor milliók veszítették el a munkájukat a globalizáció és az Egyesült Államok számára nem mindig előnyös szabadkereskedelmi megállapodások, továbbá a Kínával szemben engedékeny, sőt naiv kereskedelempolitika következtében. Donald J. Trump ezzel szemben patrióta gazdaságpolitikát hirdetett, és ígéretet tett a leszakadó, nagy részben fehér közép- és alsó középosztálybeliek, valamint munkások helyzetének javítására. Az Egyesült Államokban ehhez még a Demokrata Párt egyre radikálisabb társadalomátalkító programjainak, illetve – elsősorban – nemi identitáspolitikájának részbeni átvétele is járult. Ez, némileg leegyszerűsítve, éles törésvonalat eredményezett a Republikánus Párton belül. A „puha” konzervatív elit szembekerült a párt főleg fehér, populista szavazóival, akik megoldást kerestek az anyagi lehetőségeik beszűkülésére, az évtizedek óta ellenük folytatott nyílt vagy burkoltabb kulturális támadásokra, akik úgy érezték, hogy a párt vezető eliteje nem törődik velük, nem védi meg őket sem a globalizmus, sem a „pozitív diszkrimináció” rájuk nézve káros hatásaitól, sem a hagyományos értékrendjüket (család, vallás) érő támadásoktól. Donald J. Trump az utóbbiak kiábrándultságának és frusztrációjának a szószólója lett – és a belföldön és külföldön sokat bíralt hangnemével és a kevésbé szofisztikált nézeteivel milliók tudtak azonosulni annak ellenére, hogy Trumpot társadalmi és gazdasági háttére egyáltalán nem predesztinálta arra, hogy szószólója legyen egy pittsburghi acélmunkásnak, egy nebraskai farmernek, egy texasi marhatenyésztőnek vagy az „értékszavazóknak” (fehér újjászületett

¹¹ Erről, az elsők között, lásd Michael Anton: *The Flight 93 Election*. Claremont Review of Books, 2016. szeptember 5.

¹² Republican National Committee: *Growth And Opportunity Project Report*. 2012.

¹³ Idézi Szilvay Gergely: Donald Trump: A konzervatív defetizmus meghaladása. *Külügyi Szemle*, 38. (2021), 1. 29–42.

keresztényeknek) –, sőt 2016-ban az elővárosi (*suburban*), jobb módú és tanultabb fehér lakosság jó része is melléállt. Ráadásul 2020-ban nagyjából 10 millióval tudta növelni a Republikánus Pártra szavazók számát, és különösen figyelemre méltó volt a feketék és a hispánok között elért aránylag jó eredménye. Az analógiák általában sántítanak, és valószínűtlen, hogy Donald J. Trump tudatosan alkalmazta volna Franz Josef Strauss CSU-jának, akár később Orbán Viktor Fideszének politikai stratégiáját: a pártjuktól jobbra ne legyen számottevő politikai erő; azaz a középtől jobbra lévő politikai erők összefogása egy széles „koalícióban”.

A jelek szerint ez a megosztottság megmarad a konzervatív táboron belül. A különböző felmérések szerint a konzervatív beállítottságú republikánus szavazók nagyjából fele Donald J. Trump miatt támogatja a pártot, a másik fele a hagyományos konzervatív értékek miatt – Trump nélkül.¹⁴ Egyértelműnek látszik, hogy a két tábor kiegyezése nélkül a republikánusoknak az országos választásokon továbbra is gondjaik lesznek a szavazatok többségének megszerzésével; ám erre a kiegyezésre nem sok jel mutat. Nem tűnik valószínűnek, hogy a „baseballsapkások”, a „Nascar-papák” és a vallási fundamentalisták elfogadják a *The New York Times* és a *Washington Post* körül tömörülő RINO-k (*Republicans In Name Only*), „véletlenszerű konzervatívok” vezetését, és a liberálisoktól egyes esetekben szinte megkülönböztethetetlen eszmerendszerét. Akár az a megállapítás is megengedhető ebben az összefüggésben, hogy a Demokrata Párt „titkos fegyvere” Donald J. Trump – a liberális oldal a Republikánus Pártot a főáramú média és egyéb eszközök segítségével továbbra is megosztottnak tudja tartani. Más kérdés, hogy tagállami és helyi kormányzati szinten, köszönhetően részben az amerikai választási rendszernek, valamint a választóköri határainak manipulatív meghúzására (*gerrymandering*), a Republikánus Párt jobb eredményeket tudott eddig is felmutatni, s elképzelhetően ez marad a helyzet a közeljövőben is.

A kiutat, elméletileg, egy Trump nélküli trumpizmus jelenthetné, egy „cizelláltabb/választékosabb trumpizmus”;¹⁵ azaz a 45. elnöknel magasabb intellektuális szinten álló és színvonalasabban kommunikáló, mindkét tábor számára, ha nem is teljes mértékben, de politikailag többé-kevésbé elfogadható, hiteles konzervatív politikusok jelenthetik. Több republikánus politikus is teszteli elsősorban a párt törzsszavazóinak a hangulatát, valamint azt, hogy miként lehetne azokat a szakpolitikákat átmenteni, amelyek népszerűnek bizonyultak Trump elnöksége idején. Ron DeSantis floridai kormányzó, Kristi Noem dél-dakotai kormányzó, Nikki Haley volt ENSZ-nagykövet, Mike Pompeo volt külügyminiszter, Tom Cotton arkansasi szenátor csak néhány azok közül a republikánus politikusok közül, akik komolyabb, országos szerepet is játszhatnak a jövőben. A Republikánus Párt holdudvarában azonban nem jelentkeztek olyan konzervatív szellemi műhelyek, mint amelyek az 1950-es években, majd az 1970-es években hatékony támogatást nyújtottak a korabeli politikusoknak. Az egyik fő kérdést az jelenti, hogy

¹⁴ Charles R. Kesler: After January 6th. The Future of Trumpism. *Claremonth Review of Books*, 2020/2021. tél.

¹⁵ Morgan Marietta – David C. Barker: A Less Trumpy Version of Trumpism Might Be the Future of the Republican Party. *The Conversation*, 2021. február 26.

egy „szinkretista konzervativizmus” vagy egy markánsabb, akár „nemzeti konzervativizmusnak” is nevezhető irányzat, amelyre példát találunk például Közép-Európában, jelentené-e a jövőt a konzervatív eszmeiségen alapuló Republikánus Párt számára. Ha az amerikai konzervatívok tisztázni tudják ezt a dilemmát, azzal nagy lépést tennének abba az irányba, hogy az amerikai történelemben ismételt meg tudnák újítani a Republikánus Pártot, és markáns alternatívát kínálnának a balra tolódó liberálisokkal szemben.

A Trump-effektus és Magyarország

Donald Trump elnöksége, illetve az általa képviselt szakpolitikák vitathatatlanul javítottak az amerikai–magyar kapcsolatokon. A szigorú határvédelem, a törvényileg rendezett bevándorlás érvényre juttatása, a személyi és vállalati adók csökkentése, a saját vállalatok „helyzetbe hozása” (patrióta gazdaságpolitika), a saját ország érdekeinek ideológiamentes, pragmatikus képviselete, számos társadalmi kérdésben nézetazonosság (családok központi szerepe stb.), a politikai korrektség túlzásainak elutasítása, a nemzet mint elsődleges referenciakeret elvének támogatása, a történelem dekonstrukciójának és „visszafelé olvasásának” elvetése mind-mind közös platformra hozta a republikánus adminisztrációt és a jobbközép Fidesz–KDNP-kormányt. A kétoldalú kapcsolatok javításában kulcsszerepet játszott Donald Trump felfogása, hogy az Egyesült Államoknak nem feladata más országok belügyeinek aktív és folyamatos bírálata, illetve kioktatása a demokratikus normákról, általánosságban az országok szuverenitásának figyelmen kívül hagyása – minden ország egyedi, s mindegyiknek megvannak a speciális adottságai, amelyek a liberálisok és a neokonzervatívok „*one size fits all*” elvének ellentmondanak.

Magyarország más területen is potenciálisan profitálhatna a trumpizmus kormánypolitikává válásával. Többek közt az energiaforrások diverzifikációja gyorsulhatna fel, s így az orosz energiaszállítások túlsúlya csökkenhetne. A Trump-adminisztráció alatt az Egyesült Államok eladóként jelent meg az energiapiac; Közép-Európában pedig a lengyelországi és horvátországi LNG-terminálok révén a térségben energiaexportőrként jelent meg. Természetesen, Magyarország esetében eddig ennek a hatása elenyésző volt, de az exportra termelt amerikai gázmennyiség növekedésével ez a helyzet megváltozhatna. A demokrata adminisztráció azonban leállította a Keystone XL vezeték építését, amely kanadai gázt juttatott volna el a Mexikói-öböl partján lévő amerikai kikötőkhöz, s onnan pedig a tengerentúlra. A republikánusok esetleges visszatérésével a Fehér Házba a trumpi energiapolitika a maga stratégiai és geopolitikai vonzataival ismét tényezővé válhatna.

Donald Trump első európai útján nagy hangsúlyt kapott Közép-Európa. Az elnök Varsóban elmondott beszédében¹⁶ felelevenítette a Józef Piłsudski nevével fémjelzett „Intermarium”, azaz a Balti-, a Fekete- és az Adriai-tenger között létező államok szorosabb együttműködését, amely részben átfedésben van Orbán Viktor Közép-Európa-konceptiójával – ha más stratégiai megfontolásokból is. Donald Trump azonban ebben

¹⁶ Here's The Full Text of Donald Trump's Speech in Poland. *NBC News*, 2017. július 6.

az esetben is adós maradt a politikai elképzelés gyakorlati megvalósításával, a kézzelfogható lépések, így például a diplomáciai támogatás, a jelentősebb amerikai részvétel infrastrukturális és egyéb projektekben nem követte a bejelentést. Adott esetben az lehet az első Trump-adminisztráció idejéből leszűrt egyik legfontosabb tanulság, hogy a megfelelően feltett legitim kérdésekre tényleges válaszok szülessenek – ami mindenképpen nagyobb fegyelmet és következetességet igényelne. Egy kiszámítható amerikai kül- és biztonságpolitika a szövetségesek számára fontos lenne; fokozottan áll ez a közép-európai államokra, amelyeknek alapvetően az EU, Oroszország, Kína és az Egyesült Államok meghatározta erőterében kell politizálni és nemzeti érdekeket érvényesíteni.

Magyarországot illetően a Trump-hatás, némileg paradox módon, az Egyesült Államokban is jelentkezett. Az Orbán-kormánynak 2016 előtt sem volt jó „sajtója” az amerikai főáramúnak számító médiumok döntő többségében – részben a magyar miniszterelnök félreértett és félreértelmezett, és a nemzetközi politikai nyelvben szokatlanak számító „illiberális demokrácia” megfogalmazása miatt. Orbán Viktor az elsők között állt Donald Trump mögé a világ politikai vezetői közül, és a magyar kormány a későbbiekben tartózkodott a Trump-adminisztráció bírálattól, amely egyfajta kötelező jelleget öltött a Nyugat számos országában. Az Egyesült Államokon belül az elnök elleni médiahadjárat gyakorlatilag már 2017. január 20-án délben a kezdetét vette. Az elnök vélt vagy valós ideológiai és politikai szövetségesei a „guilt by association” elve alapján ugyancsak az amerikai liberális elektronikus és nyomtatott sajtó céltábláivá váltak, és időnként rajtuk keresztül támadták az amerikai elnököt. A Republikánus Párton belül egyfajta szakadás következett be: az egyik oldalon, többek közt, a patrióta gazdaságpolitikának (adott esetben védővámoknak), az illegális bevándorlás visszaszorításának, a szélsőséges liberális ideológiai megnyilvánulások ellenfeleinek, az amerikai érdekek kendőzetlenebb érvényesítésének, a nemzetközi kapcsolatok realista megközelítésének hívei sorakoztak fel a „trumpizmus” zászlaja alatt. A másik oldalon, egyebek mellett, a hagyományos, középutas republikánus politikát, így a szabadkereskedelmet, a „nagyállami” konzervativizmust, a nemzetközi életben a multilateralizmust, valamint a liberális elvek támogatását és terjesztését pártolók találták magukat. A Fidesz–KDNP-pártszövetség egyértelműen közelebb áll ideológiailag az előbbi vonulathoz, sőt, meg lehet kockáztatni azt a megállapítást is, hogy a „trumpizmus” számos eleme már jelen volt Magyarországon, mielőtt Donald Trump a Fehér Házba került volna.

Irodalomjegyzék

- Anton, Michael: The Flight 93 Election. *Claremont Review of Books*, 2016. szeptember 5. Online: <https://claremontreviewofbooks.com/digital/the-flight-93-election/>
- Congress: *An Act to Amend the Immigration and National Act*. Public Law 96-603, 1986. november 6. Online: www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-100/pdf/STATUTE-100-Pg3445.pdf
- Congress: *Violent Crime Control and Law Enforcement*. Online: www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3355?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr+3355%22%2C%22hr%22%2C%223355%22%5D%7D&s=4&r=1

- Duffin, Erin: United States National Debt per Capita From 1990 to 2020. *Statista*, 2021. július 30. Online: www.statista.com/statistics/203064/national-debt-of-the-united-states-per-capita/
- Hayward, Steven F.: *What Is Going On in America?* Lecture at the Danube Institute, 2021. július 19.
- Here's The Full Text of Donald Trump's Speech in Poland. *NBC News*, 2017. július 6. Online: www.nbcnews.com/politics/donald-trump/here-s-full-text-donald-trump-s-speech-poland-n780046
- Igielnik, Ruth – Scott Keeter – Hannah Harting: Behind Biden's 2020 Victory. *Pew Research Center*, 2021. június 30. Online: www.pewresearch.org/politics/2021/06/30/behind-bidens-2020-victory/
- Kesler, Charles R: *After January 6th. The Future of Trumpism*. Claremont Review of Books, 2021. Online: <https://claremontreviewofbooks.com/after-january-6th/>
- Marietta, Morgan – David C. Barker: A Less Trumpy Version of Trumpism Might Be the Future of the Republican Party. *The Conversation*, 2021. február 26. Online: <https://theconversation.com/a-less-trumpy-version-of-trumpism-might-be-the-future-of-the-republican-party-150820>
- Republican National Committee: *Growth And Opportunity Project Report, 2012*. Online: www.documentcloud.org/documents/624293-republican-national-committees-growth-and-opportunity-project
- Stockman, David: *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed*. New York, Harper & Row, 1986.
- Szilvay Gergely: Donald Trump: A konzervatív defetizmus meghaladása. *Külügyi Szemle*, 38. (2021), 1. 29–42. Online: https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.02
- The White House: *Fact Sheet: The American Jobs Plan* (2021. március 31.). Online: www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/

Ajánlott irodalom

- Mead, Walter Russell: *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York, Random House, 2001.
- Schlesinger, Arthur M. Jr.: *The Cycles of American History*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1986.

A kortárs progresszív liberalizmus az Egyesült Államokban

Mándi Tibor

A politikaeszmélet-történet-írás közhelye, hogy az Egyesült Államok meghatározó nemzeti ideológiája, az államalapítás korától kezdve, a liberalizmus. Egészen a 20. század közepéig tartotta magát a tézis, amely szerint az amerikai politikai gondolkodás különböző irányzatai egyaránt a liberalizmus alakváltozatainak tekinthetők. Az elmúlt közel két és fél évszázad során azonban az alapítás korának klasszikus liberalizmusa jelentős változásokon ment át, amelyek az 1960-as évek „ellenkultúrájának” időszakától kezdve felerősödtek. Napjainkban ismét az amerikai liberalizmus mélyreható átalakulásának korszakát éljük, amelyet a progresszív identitáspolitikai egyre radikálisabb követeléseai jellemeznek. Mindez komoly feszültségek kialakulásához vezetett az amerikai liberális hagyományon belül, amennyiben az erősen balra tolódott kortárs liberalizmus ellentmondásba került több, az amerikai alapító dokumentumokban rögzített klasszikus liberális elvvel és értékkel (lelkiismereti, vélemény- és szólásszabadság, korlátozott kormányzat, fékek és ellensúlyok rendszere). A progresszív és a klasszikus, mérsékelt liberalizmus harcának kimenetele, a kettő között kialakuló új egyensúly jellege, illetve az előbbi által kiváltott ellenhatás mértéke egyelőre kérdéses, ahogy az is, hogy ezek hatása mennyiben és milyen formában érvényesül az ország határain kívül. Egyes, a progresszív liberalizmushoz köthető tendenciák kétségtelenül megjelentek az európai kontinensen is, de, különösen Kelet-Közép-Európában, az eltérő történelmi kontextus és társadalmi környezet miatt valószínűsíthető, hogy hatásuk korlátozott marad. Ugyanakkor az Egyesült Államok önképére, nagyhatalmi státuszára és annak riválisok általi percepciójára, valamint az USA nemzetközi politikai cselekvőképességére és az általa követett célrendszer alakulására gyakorolt hatásán keresztül a progresszív liberalizmus elképzelhető, hogy befolyással lesz az ország külpolitikájára is. Az amerikai külpolitikai gondolkodást azonban a közeljövőben minden valószínűség szerint a Kína által megtestesített nagyhatalmi kihívásra adott válasz fogja meghatározni.

A klasszikus liberalizmus mint nemzeti ideológia

Ha valaki olvasta a Függetlenségi nyilatkozat híres második bekezdését, amely az amerikai alapítók által „magától értetődőnek” tekintett igazságokat sorolja fel,¹ illetve legalább felszínesen ismeri a széles körben a modern liberalizmus alapítójának tekintett John Locke munkásságát, az nehezen vonhatja kétségbe Louis Hartz amerikai eszmélet-történész

¹ Úgymint: minden ember teremtetéstől fogva való egyenlősége, az élethez, a szabadsághoz és a boldogság kereséséhez való elidegeníthetetlen joga, a kormányzat céljának az előbbi jogok védelmében való kijelölése, a kormányzat hatalmának a kormányzottak beleegyezéséhez kötése, valamint az előbbieket megsértése esetén a kormányzottak ellenálláshoz való joga.

megállapítását, amely az amerikai politikai közösség alapvetően liberális, illetve locke-iánus jellegéről szól. Hartz eszmetörténeti klasszikusában² mellett érvel, hogy a feudalizmus hiánya mint az Egyesült Államok történelmének meghatározó sajátossága felelős nemcsak az Európában az előbbivel szemben kibontakozott forradalmi-radikális, hanem az utóbbira válaszul megjelenő reakciós – a 19–20. századi ideológiai palettán: marxi szocialista, illetve konzervatív – irányzatok korlátozott amerikai jelenlétéért is. Az amerikai politikai gondolkodás Hartz által részletesen elemzett hagyománya a domináns Locke-i liberalizmus bal-, illetve jobboldali változataiból áll, amelyek – a meglevő belső feszültségek ellenére – egy legalább annyira életmódként („*the American Way of Life*”), mint explicit politikai ideológiaként felfogott „természetes liberalizmus” formájában itatják át az amerikai társadalom egészét.³

Seymour Martin Lipset „amerikai kivételességről” szóló, szintén híres munkájában⁴ az Egyesült Államokat sajátos, „hitelveken alapuló” („*creedal*”) nemzetként írja le, az országot meghatározó, többek között a Függelenségi nyilatkozatban lefektetett hitvallás alapjaként pedig ő is a liberalizmus klasszikus, 18–19. századi változatát azonosítja. Lipset amerikai kivételességre vonatkozó kutatásai konkrétan a munkásosztály képviseletében fellépő szocialista vagy munkáspárt, illetve a szocializmus ideológiájának amerikai hiányából, illetve gyengeségéből indultak ki (aminek magyarázatát többek között a feudális hagyományok által nem korlátozott társadalmi mobilitásban, illetve a munkásosztály etnikai tagoltságában vélte megtalálni).⁵ Lipset azonban, Hartzhoz hasonlóan, ehhez azt is hozzáteszi, hogy az amerikai politikai hagyományból a szocializmus mellett az európai értelemben vett konzervativizmus is hiányzik. Egyetért Friedrich Hayekkel és másokkal abban, hogy az államalapítás hagyományát őrző amerikai konzervatívok valójában 19. századi klasszikus liberálisok.⁶

Az alapítás óta eltelt immár közel két és fél évszázad során természetesen történtek jelentős változások az Egyesült Államok ideológiai arculatában. Az 1930-as évektől kezdve előbb a roosevelti New Deal reformjai, majd az 1960-as évek nagyszabású szegénységellenes programjai nyomán az amerikai baloldalon megjelentek az európai stílusú szociáldemokrácia bizonyos elemei, napjainkban pedig az olyan politikusok, mint Bernie Sanders és Alexandria Ocasio-Cortez növekvő befolyása a nyíltan vállalt „demokratikus szocializmus” megjelenését jelzik az ideológiai palettán. A hartzi és lipseti tézis továbbra is fennálló relevanciáját mutatja azonban, hogy a kortárs amerikai konzervatív politikaelmélet egyik meghatározó alakja, Patrick Deneen szintén az általuk megfogalmazott előfeltevésekből indul ki: nevezetesen, hogy az amerikai politikai gondolkodás a nagy pártok által képviselt két meghatározó irányzata tulajdonképpen „ugyanannak

az éremnek” – a locke-iánus liberalizmusnak – „a két oldala”.⁷ A liberális politikai filozófia Deneen szerint „olyan a modern amerikaiak számára, mint hálnak a víz, egy mindent magában foglaló politikai ökoszisztéma, melyben úgy úszkálunk, hogy nem is vesszünk tudomást a létezéséről. [Az Egyesült Államok] az első nemzet, melyet bevallottan a liberális filozófia jegyében alapítottak, és melynek polgárai szinte teljes egészében annak hatása alatt állnak.”⁸

Az alapítók Patrick Deneen szerint mára kudarcot vallott liberalizmusával való szakítás konzervatív programja azonban nem tárgya ennek a tanulmánynak. A következőkben az amerikai baloldali liberalizmus utóbbi időben bekövetkezett változásaival fogunk foglalkozni, amelyek, ahogy azt igyekezni fogunk bemutatni, szintén éles szembefordulást jelentenek az alapítók a közelmúltig megkérdőjelezhetetlennek tartott eszményeivel.

A progresszív liberalizmus mint „utódideológia”

Mielőtt rátérnénk a kortárs amerikai progresszív liberalizmus vizsgálatára, szükségesnek tűnik némi fogalmi tisztázás. Az eddigiekben elsősorban politikai filozófiai-eszmetörténeti értelemben használtuk a „liberalizmus” fogalmát, amikor az Egyesült Államok átfogó, a politikai közösség egészére kiterjedő „nemzeti” ideológiájáról beszélünk. A következőkben áttérünk az amerikai politikai közbeszéd mindennapjait jellemző szóhasználatra, ahol a „liberális” kifejezés rendszerint az ország két meghatározó politikai ideológiájának egyikét, a politikai tér baloldali felét elfoglaló, a két nagy párt közül elsősorban a Demokrata Párthoz köthető nézeteket jelenti (szembeállítva a jobboldalon elhelyezkedő, Republikánus Párthoz köthető konzervativizmussal).

Írásunk központi tézise éppen e két előbb említett liberalizmusértelmezés egymástól való eltávolodása. Ez az eltávolodás – sok esetben kifejezett szembefordulás – természetesen a fogalomhasználat terén is megmutatkozik. Ennek egyik megnyilvánulási formája a már említett „demokratikus szocializmus” kifejezés mint ideológiai önbesorolás használata több, immár nem marginális politikai szereplő részéről. Megítélésünk szerint azonban a „demokratikus szocialista” irányzat pillanatnyilag inkább értelmezhető az előbbi (pártpolitikai) értelemben felfogott baloldali liberalizmus egyik áramlataként, amennyiben, bár jelentős befolyást gyakorol a kortárs amerikai baloldal/Demokrata Párt ideológiájára, korántsem fedi le annak egészét, és talán még csak nem is a legfontosabb, jellegadó része annak.

A kortárs amerikai liberalizmus átalakulását övező nyelvi-ideológiai tanácstalanság talán legbiztosabb jele, hogy a kulturális, média és akadémiai elit körében egyre jelentősebb befolyásra szert tevő új ideológiai formáció elterjedt megnevezése a „*successor ideology*” (az először Wesley Yang amerikai közíró által használt kifejezés magyar fordítása: „utódideológia” – azaz a korábbi, a kulturális intézményeket domináló *mainstream*,

² Louis Hartz: *The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. New York, Harcourt, Brace, 1955.

³ Hartz (1955): i. m. 3–11.

⁴ Seymour Martin Lipset: *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*. New York, W. W. Norton, 1997.

⁵ Lipset (1997): i. m. 33.

⁶ Lipset (1997): i. m. 36.

⁷ Patrick J. Deneen: *Why Liberalism Failed*. New Haven, Yale University Press, 2019. 18.

⁸ Deneen (2019): i. m. 4–5.

„főáramú” liberalizmus örököse).⁹ Mivel az előbbi kifejezést, bár sok szempontból igen találónak, de a szakmai-tudományos közbeszédbe nehezen beilleszthetőnek tartjuk, jelen írásban megmaradunk a „progresszív liberalizmus” elnevezés használatánál, amely megítélésünk szerint jól fejezi ki mind az új ideológia liberális gyökereit, mind annak megváltozott természetét.

Szabadság vs. egyenlőség

A progresszív liberalizmus vizsgálatának megkezdése előtt azonban van még egy további feladatunk. Meg kell próbálnunk, legalább röviden, választ adni a kérdésre, hogy mi okozhatta az amerikai liberalizmus természetének a következőkben bemutatott megváltozását. A kérdés persze, Patrick Deneenhez hasonlóan, úgy is feltehető, hogy vajon valóban a liberalizmus természetének megváltozásáról van-e szó, vagy inkább olyan tendenciák kibontakozásáról, amelyek mindig is benne rejtlettek a liberalizmus alapfeltevéseiben. Deneen egyértelműen az utóbbi mellett foglal állást már idézett, *A liberalizmus kudarca* című könyvében, amikor arról ír, hogy

„[a] liberalizmus nem azért vallott kudarcot, mert nem váltotta be ígéreteit, hanem azért, mert hű volt önmagához. Azért bukott el, mert sikeres volt. Ahogy a liberalizmus egyre inkább önmagává vált, ahogy egyre nyilvánvalóbban megmutatkozott belső logikája, és egyre jobban kiütköztek belső ellentmondásai, mindez olyan káros következményekhez vezetett, melyek egyszerre tekinthetők a liberális törekvések eltorzulásának, de a liberális ideológia megvalósulásának is.”¹⁰

A fenti kérdések definitív megválaszolása túlmegy a jelen tanulmány keretein. Itt mindössze arra vállalkozhatunk, hogy az előbbi eszméletörténeti bevezetőhöz kapcsolódva felhívjuk a figyelmet a modern liberalizmus egy olyan sajátosságára, amely könnyen válhatott a később bemutatott jelenségek kiindulópontjává. Ez a sajátosság pedig nem más, mint az egyenlőség és a szabadság instabil egyensúlya a liberális hagyományban.

Louis Hartz már említett könyvében arra figyelmeztet, hogy a locke-i liberalizmus magában hordozza a „konformizmus magvát”, hiszen „a természetjog az egyenlő embereknek egyenlő dolgokat mond”. Az ebből következő legnagyobb veszélyt Hartz nem a közismert „többség zsarnokságában” látja, hanem az állampolgároktól éppen az uralkodó liberalizmus nevében egyhangúságot követelő „véleményzsarnokságban”. Az egységesen liberális amerikai politikai kultúra mélyén megbúvó „zsarnoki készlet” révén így válhat a liberalizmus veszélyessé a szabadságra.¹¹

Az amerikai társadalom sokak szerint mindmáig legélesebb szemű megfigyelője, Alexis de Tocqueville (akire Hartz is támaszkodik), hosszan ír szabadság és egyenlőség bonyolult viszonyáról a modern demokratikus társadalmakban. Tocqueville-nek nincs

⁹ Wesley Yang: Welcome to Year Zero. *Substack*, 2021. július 14.; Andrew Sullivan: Is There Still Room for Debate? *New York Magazine*, 2020. június 12.; Ross Douthat: The Tom Cotton Op-Ed and the Cultural Revolution. *The New York Times*, 2020. június 12.

¹⁰ Deneen (2019): i. m. 3.

¹¹ Hartz (1955): i. m. 11.

kétsége afelől, hogy a kettő közül az utóbbi, az egyenlőség a kor „alapszenvédelme”, hogy a demokratikus társadalmak polgárai „jóval hevesebb és jóval kitartóbb” vonzalmat éreznek az egyenlőség, mint a szabadság iránt, hogy bár kedvelik a szabadságot, de az egyenlőség iránt „lángoló, telhetetlen, örökre szóló, lebíráthatlan szenvédelmet éreznek”.¹² Az egyenlőség szeretete ráadásul dinamikus növekszik a demokratikus társadalmakban:

„Az emberek a kiváltságokkal szemben táplált gyűlölete aszerint növekszik, ahogy a kiváltságok ritkábbak és jelentéktelenebbek lesznek [...] az általános egyenlőségen belül a legcsekélyebb különbség is megütközést kelt, s ez annál elviselhetetlenebb, minél tökéletesebb az egyenlőség. Természetes tehát, hogy az egyenlőség szeretete szüntelen növekszik magával az egyenlőséggel együtt [...]”¹³

Peter Berkowitz amerikai politológus az elmúlt évtizedek néhány meghatározó szakpolitikai vitájának (abortusz, pozitív diszkrimináció, azonos neműek házassága), illetve az ezeket rendszerint eldöntő legfelsőbb bírósági gyakorlatnak az elemzése során jutott az alábbi négy, Tocqueville ítéletével sokban egybecsengő következtetésre: (1) az amerikai alkotmányos kultúra központi fogalma az „egyenlőség a szabadságban” (*equality in freedom*); (2) az alkotmány a szabadság progresszív értelmezését támogatja, amely szerint az egyenlőség expanzív felfogásából következően a kormányzat felelőssége az egyéni szabadság szférájának folyamatos bővítése; (3) az így felfogott egyéni szabadság lényegileg instabil természetű, amennyiben nincs rögzített végpontja, bővítése újabb és újabb igényeket teremt a további bővítésre; (4) az egyéni szabadság folyamatos bővítése végül olyan illiberális és antidemokratikus intézkedésekhez vezethet, amelyek magát a szabadságot veszélyeztetik. Berkowitz 2005-ös szövege arról vált híressé, hogy előre megjósolta az azonos neműek házasságának a Legfelsőbb Bíróság által alapvető jogként való törvénybe iktatását, ami 10 év múlva valóban be is következett.¹⁴

Patrick Deneennek tehát annyiban mindenképpen igaza lehet, hogy az amerikai liberalizmus jelenlegi problémáinak gyökere magában a liberális eszmerendszerben keresendő. Ez azonban megítélésünk szerint nem feltétlenül jelenti, hogy az amerikai liberalizmusban a közelmúltban bekövetkezett változások egyben szükségszerűek és visszafordíthatatlanok is lennének, ahogyan azt sem, hogy létezik valamilyen (legalábbis klasszikus értelemben) nem liberális alternatíva az amerikai politikai közösség számára. Az utóbbi kérdések megítélése nagyban befolyásolja az amerikai politika alakulásának várható irányairól kialakított képet, beleértve az Egyesült Államok nagyhatalmi státuszának változását, illetve ennek Kelet-Közép-Európára, benne Magyarországra gyakorolt hatását is. Ezért ennek a kulcsfontosságú, bár jelenleg csak nagyon bizonytalanul megválaszolható kérdésnek a tárgyalására írásunk végén még visszatérünk. Először azonban megpróbáljuk sorra venni a kortárs amerikai progresszív liberalizmus néhány

¹² Alexis de Tocqueville: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Európa, 1993. 705–710.

¹³ Tocqueville (1993): i. m. 945.

¹⁴ Peter Berkowitz: The Court, the Constitution, and the Culture of Freedom. *Policy Review*, 2005. augusztus–szeptember.

meghatározó sajátosságát, és kimutatni, hogyan vezet egyenlőség és szabadság megbomlott egyensúlya a klasszikus liberális elvekkel való mind nyíltabb szembeforduláshoz.

A következőkben az államalapításhoz való viszony, a 2010-es évek elejétől a Demokrata Párt szavazótáborán belül végbement, „nagy ébredésnek” nevezett attitűdváltozások, mindennek az amerikai egyetemi-akadémiai közegbe visszanyúló gyökerei, illetve az aktuális ideológiai csatározások közvetlen hátterét jelentő „kritikai fajelmélet” (*critical race theory*) bemutatásával próbáljuk megrajzolni a progresszív liberalizmus ideológiai profilját. Ennek során igyekezni fogunk elsősorban magához az irányzathoz tartozó, illetve azzal szemben kritikus, de még mindig a tágabban vett liberális oldalhoz sorolható forrásokat felhasználni, elkerülendő a konzervatív megközelítések esetleges torzító hatását. Ez alól csak azokban az esetekben teszünk kivételt, ahol egy-egy nem liberális szerző olyan, máshol nem fellelhető meglátással járult hozzá a progresszív liberalizmusról szóló diskurzushoz, amely megítélésünk szerint nagymértékben elősegíti annak megértését.

1619 vs. 1776

Az államalapítás, az alapító dokumentumok (a Függetlenségi nyilatkozat és az Alkotmány), illetve azok szerzői, az „alapító atyák” mindig is kivételes helyet foglaltak el az amerikai politikai kultúrában, amelynek lenyomata a főváros építészeti megoldásaitól az általános és középiskolai tananyagokon keresztül a populáris kultúráig mindenütt tetten érhető. Az előbbieket szem előtt tartva válik érthetővé az a rendkívül intenzív társadalmi, politikai és tudományos vita, amely a *The New York Times* vasárnapi mellékletének 2019. augusztus 14-i különszáma, illetve az abban megjelent cikkeket és kapcsolódó tartalmakat magában foglaló „1619 Projekt” körül bontakozott ki.¹⁵ 1619 augusztusa az első, afrikai rabszolgákat szállító hajó a gyarmati Virginiába érkezésének dátuma, amely történelmi esemény 400. évfordulója szolgáltatta a projekt apropóját. A projekt célkitűzései azonban jóval túlmutattak az egyszerű megemlékezésen: az ország első számú, az értelmiségi közbeszéd alakulására meghatározó befolyást gyakorló napilapja a cikksorozat bevezetőjében foglaltak szerint nem kevesebbre vállalkozott, mint arra, hogy „újraértelmezze az ország történelmét” azzal, hogy a rabszolgaságot és annak következményeit helyezi az amerikai nemzeti narratíva középpontjába.¹⁶ A lapszám szerkesztője a cikkekhez fűzött kommentárjában kifejti, hogy a cél az ország hivatalos születési dátumának számító 1776-os év (a Függetlenségi nyilatkozat kibocsátásának éve) felváltása az új évszámmal:

„[a rabszolgaságról] néha úgy beszélünk, mint az ország eredendő bűnéről, azonban az több ennél: az maga az ország eredete. A rabszolgaságból – és az általa előfeltételezett rasszizmusból – következik szinte minden, ami Amerikát valóban kivételessé tette: a gazdasági hatalom, az ipari erő, a választási rendszer, a táplálkozási szokások és a popzene, az egészségügyi és oktatási rendszer igazságtalanságai, az erőszakra való fokozott hajlam, a jövedelmi egyenlőtlenségek, a példa, amit

¹⁵ The 1619 Project. *The New York Times*, 2019. augusztus 14.

¹⁶ The 1619 Project (2019): i. m.

a világnak mutatunk mint a szabadság és egyenlőség hazája, a szleng, a jogrendszer és az elterjedt faji alapú félelmek és gyűlölködés, melyek mind a mai napig jelen vannak. Mindennek a magvait már jóval azelőtt elhintették, hogy a férfiak, akiket országunk alapítóinak tekintünk, formálisan kinyilvánították függetlenségüket Nagy-Britanniától az ország hivatalos születésnapján, 1776-ban. Az 1619 Projekt célja, hogy újraértelmezze az amerikai történelmet azzal, hogy felteszi a kérdést: Mit jelentene, ha ezentúl 1619-et tekintenénk az ország születési évének?”¹⁷

Az 1619 Projekt sok szempontból rendkívül sikeresnek bizonyult. A vállalkozás ötletgazdája, vezető szerzője, és a későbbiek során arca, Nikole Hannah-Jones munkájáért megkapta a legrangosabb amerikai újságírói kitüntetést, a Pulitzer-díjat,¹⁸ ő és szerzőtársai médiaszereplések, konferenciák és közönségtalálkozók tucatjai során népszerűsítették munkájuk eredményét, a projekt tartalmán alapuló oktatási segédanyagok pedig az ország több ezer általános és középiskolájában váltak hivatalos tananyaggá.¹⁹

A projektet övező elismerésbe azonban kezdettől fogva kritikus hangok is vegyültek. A *The New York Times* 2019. december 29-i számában jelent meg öt vezető történész, az államalapítás korának kiemelkedő tekintélyű szakértőinek olvasói levele, amelyben a projekt tartalmát illető fenntartásaiknak adtak hangot, egyúttal konkrét helyreigazítási igényeket is megfogalmaztak. A levélírók üdvözlötték a törekvést, amely a rabszolgaság és a rasszizmus amerikai történelemben játszott szerepének feltárására irányul. Mint megjegyzik, a kérdés valamennyiük munkásságának fontos részét képezte, olyan is van köztük, aki egész szakmai pályafutását ennek szentelte. Kiábrándítónak találták azonban a projektben fellelhető ténybeli tévedéseket, amelyek véleményük szerint nem írhatók az értelmezés számlájára. Úgy vélték, ezek arról árulkodnak, hogy „a történelmi megértés helyét átvette az ideológia”.²⁰

A történészek levelét kísérő szerkesztői válasz ekkor még visszautasítja a korrekciós igényeket, és mind koncepcióját, mind részleteit tekintve kiáll a publikált anyag mellett.²¹ Ennek fényében némileg meglepő, hogy néhány hónap elteltével, 2020. március 11-én a szerkesztők arról tájékoztatták az olvasókat, hogy – más történészekkel való széles körű konzultációt követően – Nikole Hannah-Jones bevezető esszéjének internetes változatában mégis javítottak legalább egy mondatot, jelezve, hogy a rabszolgaság intézményének megőrzése nem általában a függetlenségükért harcoló amerikai gyarmatosok, hanem közülük csak „egyesek” célkitűzései között szerepelt.²²

Az 1619 Projekt körüli viták azonban ezzel nem értek véget. 2020 szeptemberében a *Quillette* internetes magazin szerzője arra hívta fel a figyelmet, hogy a projekthez tartozó anyagokat megjelenésük óta több helyen is módosították anélkül, hogy erre az olvasók figyelmét (ahogy az a hitelességükre kényes lapoknál, mint amilyen a *The New York Times* is, egyébként bevett szokás) külön felhívták volna. A változtatások az 1619-et

¹⁷ Jake Silverstein: Why We Published the 1619 Project. *The New York Times*, 2019. december 20.

¹⁸ Jeff Barrus: Nikole Hannah-Jones Wins Pulitzer Prize for 1619 Project. *Pulitzer Center*, 2020. május 4.

¹⁹ The 1619 Project Curriculum. *Pulitzer Center* (é. n.).

²⁰ Victoria Bynum et al.: RE: The 1619 Project. *The New York Times*, 2019. december 29.

²¹ Jake Silverstein: We Respond to the Historians Who Critiqued The 1619 Project. *The New York Times*, 2019. december 20.

²² Jake Silverstein: An Update to The 1619 Project. *The New York Times*, 2020. március 11.

az ország „valódi alapításának” („*true founding*”), illetve „kezdőpillanatának” („*the moment it began*”) nevező szövegrészeket érintették, amelyek, a cikk szerzője szerint Orwell 1984 című regényére emlékeztető módon, eltűntek a különböző internetes felületekről.²³ A cikkben szereplő állításokra az érintett szerkesztő újabb (immár a harmadik) terjedelmes jegyzetben válaszolt, ahol egyrészt a digitális publikációknál szokásos triviális változtatásoknak tulajdonította a történeteket, másrészt – hasonlóan az ügyben szintén megszólaló Nikole Hannah-Joneshoz – amellett érvelt, hogy az államalapítás dátumának megváltoztatására irányuló felvetést mindig is „metaforikusan” kellett érteni.²⁴

Ahogy arra többen is rámutattak azonban, az alapítás „valódi” dátumáról szóló vita lényegét tekintve metaforikus természetű, amennyiben az eredeti, hagyományosan érvényesnek tekintett dátum is elsősorban „metaforaként” értelmezhető.²⁵ A vita valójában arról szól, hogy az amerikai történelem melyik értelmezését fogadjuk el, illetve mit gondolunk az alapító dokumentumokban foglalt elvekről – tulajdonképpen a klasszikus liberalizmus amerikai hagyományáról.²⁶ A legutóbbi időkig a progresszív történészek körében is (akik közé az 1619 Projekt több kritikus is tartozik) általánosan elfogadottnak számító értelmezés szerint az amerikai történelem az alapítók által lefektetett klasszikus liberális elvek („egyenlőség a szabadságban”) megvalósítására irányuló folyamatos küzdelem története. Bár ezeknek az elveknek sem maguk az alapítók, sem az őket követő nemzedékek nem tudtak tökéletesen megfelelni, ám mindvégig, és továbbra is ezek az elvek maradtak az „amerikai kísérlet” vezérsíllagjai és jellegadó sajátosságai. Az 1619 Projekt ezt a történelmi-ideológiai narratívát kívánta – először bevallott, később a kritikák hatására részben visszavont módon – „dekonstruálni” („a szabadság és egyenlőség alapító ideáljai, amikor leírták őket, hamisak voltak” – állt Nikole Hannah-Jones bevezető esszéjének első oldalán),²⁷ illetve felülírni. Ennek az amerikai történelem kétségtelenül fontos részeit új megvilágításba helyező, radikálisan új hangsúlyokat kijelölő törekvésnek a történelmi-politikai értékelése nem tartozik jelen írás céljai közé. Annyit azonban viszonylag nagy magabiztossággal megállapíthatunk, hogy egyértelmű szakítást jelent az amerikai klasszikus liberalizmus a közelmúltig széles körben osztott előfeltevéseivel és uralkodó ethoszával.

A „nagy ébredés”

Bár az 1619 Projekt törekvése, hogy a rabszolgaság és rasszizmus kérdését az amerikai történelmi-politikai tapasztalat abszolút középpontjába állítsa; több szempontból is vitatható, előbbiek meghatározó befolyása az amerikai társadalom fejlődésére aligha kérdőjelezhető meg. Ebben az esetben sem választunk rosszul, ha Alexis de Tocqueville-hez fordulunk iránymutatásért. Tocqueville világosan látta, hogy a rabszolgaság intézménye

egy modern, demokratikus társadalomban nem tartható fenn, ahogy azt is, hogy megszüntetése, illetve következményeinek felszámolása szinte megoldhatatlan feladat elé állítja az országot.

„A rabszolgaság, amely földünk egyetlen pontjára szorult, s a kereszténység azért támadja, mert igazságtalan, a gazdaságpolitika meg azért, mert káros, a rabszolgaság, amely éles ellentétben áll korunk demokratikus szabadságával és felvilágosult gondolkodásával, nem lehet tartós intézmény. Meg fog szűnni – vagy a rabszolga, vagy a rabszolgatartó akaratából. Mindkét esetben nagy bajokkal kell számolnunk.” – írja, felvetve a „legsörnyűbb polgárháború” lehetőségét is.²⁸

A rabszolgatartó múlt, illetve a faji megkülönböztetés a polgárháborút is túlélő öröksége sötét árnyékként vetül az amerikai történelemre és napjaink amerikai társadalmára is. Meggyőző érvek hozhatók fel amellett, hogy az amerikai liberalizmus elmúlt években követett pályáját jelentős részben ez a „velünk élő” történelmi örökség határozta meg.

2019-ben Matthew Yglesias, akkor még a progresszív liberalizmus egyik legfontosabb fórumának számító *Vox* internetes újság munkatársaként, egy mind a mai napig sokat idézett cikkben foglalta össze a Demokrata Párt ideológiai arculatát radikálisan átalakító gondolkodásbeli és attitűdváltozásokat.²⁹ Az írás a *The Great Awakening* címet kapta, egyszerre utalva az új ideológiai irányzat széles körben elterjedt elnevezésére („*woke*” ideológia), illetve kvázi vallásos jellegére. A cikk legfőbb állítása szerint az amerikai politika az elmúlt időszakban megfigyelhető legnagyobb jelentőségű változása nem a Donald Trump nevéhez köthető populista jobboldal megerősödése, hanem a liberális baloldal értékvilágának, mindenekelőtt a rasszizmussal, illetve faji diszkriminációval kapcsolatos attitűdöknek a radikális megváltozása.³⁰

Yglesias a folyamat kezdetét 2014-re (tehát még Barack Obama elnökségének idejére) teszi, és a Michael Brown halála miatt a Missouri állambeli Fergusonban kibontakozott rendőri erőszak elleni tiltakozásokhoz köti, amelyek hatását a közösségi média korábban soha nem látott mértékben felerősítette (ehhez az eseményhez köthető a következő években meghatározó szerepet játszó *Black Lives Matter* mozgalom országos térnyerése is³¹). Nagyjából ekkortól kezdve a Demokrata Párt bázisát jelentő, elsősorban fehér liberális szavazók körében alapvetően megváltozott a faji egyenlőtlenség, illetve diszkrimináció megítélése. Ez olyan közvélemény-kutatási kérdésekre adott válaszokon mérhető le, mint hogy szükségesek-e további intézkedések a faji egyenlőség megteremtése érdekében; hogy a faji megkülönböztetés-e a fő oka annak, hogy a feketék nem tudnak előrejutni az életben; illetve, hogy a feketék joggal tarthatnak-e igényt különleges elbánásra az őket sújtó előítéletek legyőzése érdekében (az elmúlt években mindegyik kérdés esetében

²⁸ Tocqueville (1993): i. m. 519., 515.

²⁹ Matthew Yglesias: *The Great Awakening*. *Vox*, 2019. április 1.

³⁰ Hasonlóan érvel a baloldali újságíró, Kevin Drum nemrég blogbejegyzésében, amikor arról ír, hogy az amerikai közéletet szélsőségesen megosztó „kultúrharcot” valójában a liberális oldal kezdte: Kevin Drum: *If You Hate the Culture Wars, Blame Liberals*. *Jabberwocking*, 2021. július 3.

³¹ Mindenekelőtt a 2020 nyarán George Floyd rendőri intézkedés során bekövetkezett és videón rögzített halála nyomán kibontakozó, minden korábbinál nagyobb országos tiltakozáshullám idején. Derrick Bryson Taylor: *George Floyd Protests: A Timeline*. *The New York Times*, 2020. október 2.

²³ Phillip W. Magness: *Down the 1619 Project's Memory Hole*. *Quillette*, 2020. szeptember 19.

²⁴ Jake Silverstein: *On Recent Criticism of the 1619 Project*. *The New York Times*, 2020. október 16.

²⁵ Bret Stephens: *The 1619 Chronicles*. *The New York Times*, 2020. október 9.

²⁶ Adam Serwer: *The Fight Over the 1619 Project Is Not About the Facts*. *The Atlantic*, 2019. december 23.

²⁷ Stephens (2020): i. m.

jelentősen nőtt az igennel válaszolók aránya). Mint Yglesias Zachary Goldberg a témában folytatott kutatásai alapján megjegyzi, különösen figyelemre méltó, hogy ezekben a kérdésekben a fehér liberális szavazók álláspontja nemcsak a társadalom egészétől szakadt el, hanem több esetben az érintett kisebbségek (feketék, vagy például a bevándorlás kérdésében a latinók) véleményétől is (azaz, nagyobb arányban támogatják a progresszív alternatívát, mint az érintett kisebbségek tagjai).³²

Yglesias cikkében kitér a társadalmi-politikai elit szerepére is a bemutatott változásokban. Megítélése szerint kétirányú, egymást kölcsönösen erősítő folyamatról van szó: a választók jelentős részben az elitől származó jelzéseket követik, miközben az elit tagjai igyekeznek lépést tartani velük, vagy ha lehet, megelőzni a pártos közvélemény változását. Yglesias az elit szerepére példaként a „rendszer szintű (vagy strukturális) rasszizmus” (*systemic racism*) kifejezés elterjedését hozza fel, amelyet Hillary Clinton használt először 2016-os választási kampányában, és amely a 2019–20-as előválasztások idejére a demokrata párti diskurzus bevett részévé vált.

A nagy „bezáródás”

A *The Economist* című hetilap az egyik, 2021-ben megjelent számának címlapját, illetve vezető szerkesztőségi cikkét az „illiberális baloldal” által jelentett veszélynek szentelte.³³ A szerkesztők szóhasználatára már önmagában is tanulságos, amennyiben nem hajlandók a vizsgált irányzatot a „liberális” jelzővel illetni, utóbbit az általuk is vallott „klasszikus liberalizmusnak” tartva fenn. A bírált ideológia megítélésük szerint éppen erre a klasszikus liberalizmusra jelent veszélyt. A lapszámban két további hosszú elemzés található a témában, amelyek közül az első a társadalmi-politikai elit képzéséért és rekrutációjáért felelős amerikai elitegyetemek campusain találja meg a „baloldali illiberalizmus” szellemi gyökereit, ahonnan az ott végzett hallgatók viszik azt magukkal a gazdasági, kulturális és politikai élet meghatározó intézményeibe.³⁴

A jelenség természetesen nem új. Allan Bloom 1987-es *The Closing of the American Mind* (Az amerikai elme bezáródása) című könyvében már három és fél évtizeddel ezelőtt is az egyetemi-akadémiai szférában uralkodó intellektuális és erkölcsi relativizmust tette felelőssé az amerikai társadalomban terjedő nihilizmusért. Bloom véleménye szerint az 1960-as évek társadalmi megmozdulásai óta a különböző faji és nemi identitáscsoportok követeléseinek megfelelni kívánó egyetemi értelmiség, követve Nietzsche, a posztstrukturális filozófia és a kritikai társadalomelmélet iránymutatásait, elvetette az univerzális igazság keresésének klasszikus filozófiai programját, megtagadva ezzel

³² Zach Goldberg: America's White Saviors. *Tablet*, 2019. június 6.

³³ The Threat from the Illiberal Left. *The Economist*, 2021. szeptember 4.

³⁴ How Did American „Wokeness” Jump from Elite Schools to Everyday Life? *The Economist*, 2021. szeptember 4.

az egyetemistáktól a nyugati tradíció „nagy könyveiben” foglalt bölcsesség megismerésének élményét, és így általános értékválságba taszítva az amerikai társadalmat.³⁵

Jonathan Haidt szociálpszichológus és Greg Lukianoff jogász-aktivista nyilván nem véletlenül adták az amerikai egyetemeken a 2010-es években tapasztalható jelenségekről szóló könyvüknek a Bloom művére emlékeztető, *The Coddling of the American Mind* (Az amerikai elme babusgatása) címet. Haidt és Lukianoff szerint azonban az általuk is bírált egyetemi illiberalizmus okai elsősorban az amerikai fiatalok nevelését hosszabb ideje meghatározó „terápiás” kultúrában keresendők, amely „biztonságos helyek” (*safe space*) teremtesével, a felzaklató témák vagy olvasmányok kerülésével, illetve figyelmeztető jelzéssel (*trigger warning*) való ellátásával kívánja a fiatalokat megóvni a pszichés károsodástól.³⁶ Az elmúlt évek radikalizálódó, nemegyszer erőszakos formát öltő egyetemi,³⁷ majd 2020 nyarán utcai megmozdulásai azonban mintha inkább Allan Bloom analízisét támasztanák alá – azzal a Bloom által megelőlegezett kiegészítéssel, hogy a klasszikus hagyomány bölcsességének helyét a mozgósító erejű eszmékre áhítozó fiatalok fejében a „társadalmi igazságosság” (*social justice*) újabb keletű elképzelései töltik be.

Napjaink amerikai egyetemeit egyre kevésbé az „*anything goes*” (bármit lehet) erkölcsi relativizmusa jellemzi, sokkal inkább egy nagyon is erőteljes, szigorú és merev gondolatrendszer uralkodóvá válása, amelynek elnevezése folyamatosan változik (a politikai korrektségtől az identitáspolitikán keresztül a *woke*-ideológiáig), körvonalai azonban egyre határozottabban érzékelhetők. Napjainkból visszanezve a korábbi időszak relativizáló, (a posztstrukturális kedvelt kifejezésével) „dekonstruáló” törekvései elsősorban a fennálló klasszikus liberális konszenzus lebontására irányultak, amelynek helyét mostanra átvette az új, „*successor*” ideológia. Utóbbi számára a klasszikus liberalizmus olyan alaptételei, mint a lelkiismereti, vélemény- és szólásszabadság, a tudományos kutatás és vita szabadsága, a másképpen gondolkodókkal szembeni tolerancia elve pusztán a mögöttük álló hatalmi viszonyok (a strukturális rasszizmus és a fehér felsőbbrendűség) elleplezésére és fenntartására szolgáló ideológiai konstrukciók.³⁸

³⁵ Allan Bloom: *The Closing of the American Mind. How Higher Education Has Failed Democracy and Impoverished the Souls of Today's Students*. New York, Simon & Schuster, 1987. Szintén az 1960-as évek társadalmi-politikai változásaira vezeti vissza napjaink amerikai politikájának számos válságjelenségét Christopher Caldwell: *The Age of Entitlement. America Since the Sixties*. New York, Simon & Schuster, 2020.

³⁶ Greg Lukianoff – Jonathan Haidt: *The Coddling of the American Mind*. New York, Penguin Press, 2018.

³⁷ Allison Stanger: Understanding the Angry Mob at Middlebury That Gave Me a Concussion. *The New York Times*, 2017. március 13.

³⁸ Az amerikai egyetemek elsősorban társadalom- és bölcsészettudományi tanszékein az elmúlt időszakban lezajlott változások jó összefoglalóját adja a néhány évvel ezelőtt „kamu” tanulmányok rangos tudományos folyóiratokban való megjelentetésével nagy botrányt kavart Helen Pluckrose és James Lindsay könyve (*Cynical Theories: How Activist Scholarship Made Everything about Race, Gender, and Identity – and Why This Harms Everybody*. Durham, NC, Pitchstone Publishing, 2020). A korábbi botrányról lásd James A. Lindsay – Peter Boghossian – Helen Pluckrose: Academic Grievance Studies and the Corruption of Scholarship. *Areo*, 2018. február 10.

A „kritikai fajelmélet”

Mindez feltűnő, bár inkább szerkezeti, mint tartalmi jellegű hasonlóságot mutat a marxizmus alapvetéseivel (a társadalom elnyomókra és elnyomottakra való felosztása, a köztük fennálló antagonisztikus konfliktus feltételezése, az elnyomók által propagált, saját hatalmuk fenntartását szolgáló „hamis tudat”, a társadalom radikális, forradalmi átalakításának programja).³⁹ Az eszmetörténeti kapcsolat az amerikai szellemi életre jelentős hatást gyakorló Herbert Marcuse és Theodor Adorno, illetve a frankfurti iskola posztmarxista indíttatású kritikai társadalomelmélete révén szintén kimutatható. A gazdaságilag meghatározott osztálykonfliktus helyét azonban átvette a marginalizált faji, etnikai és nemi identitáscsoportok és a „fehér felsőbbrendűség” (*white supremacy*) velük szemben álló haszonélvezőinek feloldhatatlan konfliktusa.

A releváns kritikai iskola ebben az esetben a kritikai jogelmélet egyik ágából kinőtt, a tudományos megközelítést a politikai aktivizmussal ötvöző „kritikai fajelmélet” (*critical race theory*), amely a klasszikus liberális jogintézmények a faji egyenlőtlenségek felszámolására való alkalmatlanságából indul ki, és a faji elnyomás rejtett struktúráinak feltárását és lebontását tekinti feladatának.⁴⁰ Az elmélet később kiegészült a különböző csoportidentitásokon alapuló elnyomás összefüggő rendszerét leíró „interszekcionalitás” fogalmával, amely a faji diszkriminációval kapcsolatos belátásokat kiterjeszti más, szintén (sokszor többszörösen) alávetett helyzetben levő társadalmi csoportok tagjaira.

A kritikai fajelmélet képviselői számára az empirikusan kimutatható faji (etnikai, nemi) egyenlőtlenségek *mindig*, definíciószerűen diszkrimináció eredményei. Amennyiben a semleges (vagy annak látszó), „színvak” (*color-blind*) szakpolitikai megoldások (például sztenderdizált egyetemi felvételi tesztek) nem érik el a kívánt célt, a faji egyenlőtlenségek felszámolását, azokat fel kell váltani a faji előnyben részesítés (pozitív diszkrimináció, *affirmative action*) különböző formáival. Az irányzat talán legfontosabb teoretikusának, Ibram X. Kendinek a megfogalmazásában:

„A »rasszista« ellentéte nem a »nem rasszista«, hanem az »anti-rasszista«. [...] A »nem rasszista« semlegesség valójában álcázott rasszizmus. [...] A gyakran hivatkozott »színvakság« azonos megítélés alá esik a »nem rasszistával«. [...] A színvakság nyelve – hasonlóan a »nem rasszizmus« nyelvéhez – a rasszizmus álcája.”⁴¹

Akik nem osztják a kritikai fajelmélet előfeltevéseit, és nem lépnek fel annak szellemében aktívan a rasszizmus rejtett struktúráinak lebontása érdekében, maguk is ezen struktúrák fenntartását támogatják, tehát (a szerző szerint nem pejoratív, hanem szigorúan leíró, objektív értelemben) rasszisták.⁴²

³⁹ Vö. Yoram Hazony: *The Challenge of Marxism*. *Quillette*, 2020. augusztus 16.

⁴⁰ Kimberlé Crenshaw et al. (szerk.): *Critical Race Theory. The Key Writings That Formed the Movement*. New York, The New Press, 1996; Richard Delgado – Jane Stefancic: *Critical Race Theory: An Introduction*. New York, NYU Press, 2017.

⁴¹ Ibram X. Kendi: *How to Be an Antiracist*. New York, One World, 2019. 9–10.

⁴² Kendi (2019): i. m.

A *Politico* internetes magazin körkérdésére válaszolva, amely az Amerikát feszítő társadalmi problémákra keresett megoldási javaslatokat napjaink vezető gondolkodóitól,⁴³ Ibram X. Kendi egy új alkotmánykiegészítést és egy új szövetségi hatóság felállítását javasolta. A javaslatot érdemes teljes egészében idézni, mert viszonylag tömören és hiteles formában összefoglalja az új, „antirasszista” ideológia politikai követeléseit – egyben meggyőzően demonstrálja annak a klasszikus liberalizmus értelmében vett antiliberális jellegét:

„Hogy kijavítsuk a rasszizmus eredendő bűnét, el kell fogadnunk egy antirasszista alkotmánykiegészítést, mely két antirasszista alapvetést foglal magában: a különböző faji csoportok egyenlők, és a faji egyenlőtlenség mindig a rasszista közpolitika bizonyítéka. Az alkotmánykiegészítés alkotmányellenessé tenné a bizonyos szintet meghaladó faji egyenlőtlenségeket, és azt, hogy a köztisztviselők rasszista eszméket valljanak (egyértelműen meghatározva a »rasszista eszmék« és a »köztisztviselő« fogalmát). Az alkotmánykiegészítés továbbá létrehozna a Rasszizmus-ellenes Minisztériumot (*Department of Anti-Racism*) és gondoskodna annak fenntartásáról. A minisztérium munkatársai a rasszizmus képzett szakértői lennének, politikai kinevezettek nélkül. A REM feladata lenne minden helyi, tagállami és szövetségi szintű közpolitikai intézkedés ellenőrzése, hogy nem vezetnek-e faji egyenlőtlenséghez, illetve ezeknek az intézkedéseknek a folyamatos figyelemmel kísérése, a faji egyenlőtlenség megjelenése esetén a magánjellegű rasszista gyakorlatok kivizsgálása, és a köztisztviselők rasszista megnyilvánulásainak nyomon követése. A REM fel lenne ruházva a szükséges eszközökkel, hogy fellépjen azok ellen a közpolitika-alkotók és köztisztviselők ellen, akik nem hajlandóak önként megváltoztatni rasszista intézkedéseiket, illetve nézeteiket.”⁴⁴

Talán nem kell a szerzővel vagy a kritikai fajelmélettel szemben elfogultnak lenni annak kijelentéséhez, hogy a fenti javaslat az egyéni jogok, a lelkiismereti és véleménysszabadság, illetve a képviselőten alapuló, korlátozott kormányzat klasszikus liberális elveinek figyelmen kívül hagyása mellett – különösen kelet-közép-európai szemmel (vagy akár csak George Orwell ismeretében) olvasva – a totalitarizmus irányába hajló elemeket is tartalmaz.⁴⁵

Nem a tudományos szocializmus azonban az egyetlen – és, lévén az Egyesült Államokról van szó, talán nem is a legtalálhatóbb – analógia, amely az előbbieken alapján eszünkbe juthat. Mint arra több elemző is rámutatott már, az új típusú *woke*-ideológia bővelkedik a középkori, illetve kora újkori puritán vallásgyakorlatot idéző elemekben, mint az eredendő bűn tana, a megkérdőjelezhetetlen dogmák és hitelvek, szigorú viselkedési és beszédsszabályok, az ortodoxia megkövetelése, a kiközösítés gyakorlata, a térítő jelleg.⁴⁶ A kortárs progresszív liberalizmus kvázi vallásos jellege természetesen tovább

⁴³ How to Fix Politics. *Politico*, 2019.

⁴⁴ Ibram X. Kendi: Pass an Anti-Racist Constitutional Amendment. *Politico*, 2019.

⁴⁵ Lásd még: Andrew Sullivan: A Glimpse at the Intersectional Left's Political Endgame. *New York Magazine*, 2019. november 15.

⁴⁶ Left-Wing Activists are Using Old Tactics in a New Assault on Liberalism. *The Economist*, 2021. szeptember 4.; William Deresiewicz: On Political Correctness. Power, Class, and the New Campus Religion. *The American Scholar*, 2017. március 6.; John McWhorter: Antiracism, Our Flawed New Religion. *The Daily Beast*, 2017. április 14.

erősíti az önmagát kialakulásakor az államvallásokkal szemben meghatározó klasszikus liberalizmussal való szembenállását.

Az „elhallgattatás kultúrája”

Az a konkrét terület, ahol a kortárs progresszív liberalizmus a legtöbbször és leginkább érzékelhető formában kerül szembe a klasszikus liberalizmus alapelveivel, éppen a lelkiismereti, vélemény- és szólásszabadság kérdése. Mostanra szinte végeláthatatlan azoknak az újságíróknak és közéleti szereplőknek a sora, akiknek valamilyen rosszul megválasztott, vagy az új ideológia híveinek érzékenységet sértő, akár évekkal ezelőtti megnyilvánulásuk, illetve nem kellően rendszerkonform politikai nézeteik miatt kellett súlyos, gyakran állás- vagy pozícióvesztéssel járó támadásokat elszenvednie.⁴⁷ Az ilyen természetű normasértéseket (vagy akár csak azok gyanúját) követő reakciók kíméletlen szigoráról közölt nemrég terjedelmes cikket Anne Applebaum az *Atlantic* folyóirat hasábjain. A cikkben bemutatott, elit kulturális intézményekben követett, a szerző számára a kelet-közép-európai kommunista rezsimeket és a maoista kulturális forradalom Kínáját idéző gyakorlatok és eljárások közös sajátossága, hogy élesen szemben állnak olyan klasszikus liberális elvekkel is, mint az ártatlanság védelme vagy a tisztességes eljáráshoz való jog.⁴⁸

Az egyetemi „cancel culture” anekdotikus formában már eddig is bőségesen dokumentált⁴⁹ létezését nemrég napjaink egyik legtekintélyesebb politikatudósának, Pippa Norrisnak empirikus úton is sikerült igazolnia, amikor kollégái körében végzett kérdőíves vizsgálatok eredményeképpen megállapította, hogy az amerikai és nyugat-európai egyetemeken a konzervatív oktatók és kutatók rendszeresen úgy érzik, hogy el kell hallgatniuk véleményüket.⁵⁰

2020 nyarán több tucat közismert, túlnyomó részben liberális értelmiségi nyílt levelet tett közzé a tekintélyes *Harper's* magazin hasábjain, amelyben az országban kialakult véleményklíma egyre inkább antiliberális jellege ellen emeltek szót. A Donald Trumpot és a radikális jobboldalt szintén bíráló aláírók szerint a faji és társadalmi igazságtalanságokkal való szükséges szembenézés

„olyan újfajta morális attitűdök és politikai álláspontok felerősödéséhez vezetett, melyek gyengítik a nyílt vita és a különvéleményekkel szembeni tolerancia normáit [...] az ellentétes nézetekkel szembeni intolerancia, a nyilvános megszégyenítés és kiközösítés divatja, az összetett szakpolitikai kérdések vakító erkölcsi bizonyosságban való feloldása egyre elterjedtebbé válik [...] Szerkesztőket

⁴⁷ Néhány példa csak az elmúlt egy évből: Douthat (2020): i. m.; Bari Weiss: Resignation Letter. *Bariweiss.com*, 2020. július 14.; Andrew Sullivan: See You Next Friday: A Farewell Letter. *New York Magazine*, 2020. július 17.; Glenn Greenwald: My Resignation from the Intercept. *Substack*, 2020. október 29.; Matt Taibbi: The American Press Is Destroying Itself. *Substack*, 2020. június 13.

⁴⁸ Anne Applebaum: The New Puritans. *The Atlantic*, 2021. augusztus 31.

⁴⁹ Lásd például John McWhorter: Academics Are Really, Really Worried About Their Freedom. *The Atlantic*, 2020. szeptember 1.

⁵⁰ Pippa Norris: Cancel Culture: Myth or Reality? *Political Studies*, 2021. augusztus (online first).

bocsátanak el, mert vitatott cikkeket publikálnak; újságíróknak tiltják meg, hogy bizonyos témákról írjanak; egyetemi oktatók ellen indítanak eljárást, mert irodalmi műveket idéznek órán; egy kutatót elbocsátanak egy tudományos folyóiratban megjelent cikk megosztása miatt [...]; az eredmény a félelem nélkül kimondható dolgok körének folyamatos szűkülése.”⁵¹

Azok az időről időre megjelenő ellenérvek, amelyek szerint ezekben az esetekben nem állami szankciókról, hanem a magánszféra – szintén a szólásszabadság körébe tartozó – aktusairól van szó, Ibram Kendi előbbi javaslatának fényében sokat veszítenek meggyőző erejükből, amely egyébként sem túlságosan erős. A liberalizmus véleménypluralizmusra vonatkozó klasszikus érvei – például John Stuart Millnél – a szabad vita lehetőségének fenntartását az igazság megtalálásának garanciájaként veszik védelmükbe, és könnyű belátni, hogy ezek az érvek ugyanannyira érvényesek állami, mint privát szereplők esetében. A kortárs progresszív liberalizmus számos képviselője számára azonban a szabad vita nem az igazság feltárásának záloga, hanem a marginalizált csoportok elhallgattatásának és a „fehér felsőbbrendűség” fenntartásának eszköze.

A progresszív liberalizmus jövője az Egyesült Államokban

Mielőtt tanulmányunk végén megpróbáljuk felmérni a progresszív liberalizmus hatását az Egyesült Államok határain kívül, érdemes kitérni az irányzat jövőbeli amerikai perspektíváira. Bár jelenleg nem tudhatjuk, hogy napjaink progresszív liberális törekvései mennyire bizonyulnak hosszabb távon politikailag sikeresnek, megvannak az egyre sokasodó jelei, hogy a progresszív identitáspolitikát távolról sem bírja a választók többségének támogatását. Az ebben a tekintetben konzisztens közvélemény-kutatásokat⁵² nemrég megerősítette a 2021. novemberi virginiai kormányzóválasztás eredménye. Az évek óta demokrata irányba húzó tagállamban, ahol a 2020-as elnökválasztást Joe Biden meggyőző, 10%-os fölényrel nyerte, a korábban biztos befutónak tartott demokrata jelölt váratlan vereséget szenvedett republikánus kihívójától, akinek egyik legfontosabb kampányígérete a „kritikai fajelmélet” általános és középiskolai oktatásának megszüntetése volt.⁵³ A „kritikai fajelmélet” (pontosabban az általa ihletett tananyagok) megjelenése az iskolákban, összekapcsolódva a koronavírus-járvány miatti korlátozásokkal az elmúlt év folyamán országos szülői tiltakozómozgalmat váltott ki, amely – az önkormányzatóság sajátos amerikai hagyományainak megfelelően – elsősorban a helyi iskolaszékek körüli konfliktusokban öltött testet.⁵⁴ A 2021. november 2-i választási eredmények más

⁵¹ A Letter on Justice and Open Debate. *Harper's Magazine*, 2020. július 7. Az aláírók nagy száma és ismertsége miatt nehéz lenne néhány nevet kiemelni közülük, a teljes lista megtekinthető a *Harper's* magazin weboldalán.

⁵² Yascha Mounk: Americans Strongly Dislike PC Culture. *The Atlantic*, 2018. október 10.; Ryan Lizza: Americans Tune in to „Cancel Culture” – and Don't Like What They See. *Politico*, 2020. július 22.; Thomas B. Edsall: Is Wokeness 'Kryptonite for Democrats'? *The New York Times*, 2021. május 26.

⁵³ Lisa Lerer: Rough Night for Democrats Exposes the Party's Weakness. *The New York Times*, 2021. november 3.; Batya Ungar-Sargon: What Happened Last Night in Virginia. *Substack*, 2021. november 3.

⁵⁴ Lisa Lerer: The Unlikely Issue Shaping the Virginia Governor's Race: Schools. *The New York Times*, 2021. október 12.; Mike Gonzalez: How the Grassroots Are Resisting CRT. *Law and Liberty*, 2021. július 26.

államokban is a Demokrata Párt támogatottságának jelentős visszaeséséről tanúskodtak, ami a párt szempontjából komoly aggodalmakra adhat okot a 2022-es kongresszusi választásokat, illetve a 2024-es elnökválasztást illetően.⁵⁵ A demokraták rossz szereplésének legfontosabb oka a kibontakozó elemzői konszenzus szerint a párt baloldali fordulata, illetve ideológiai célkitűzéseinek elszakadása a választók többségének – köztük a kisebbségi választók jelentős részének – gondolkodásától.⁵⁶

Szintén befolyásolhatja a progresszív liberális „utódideológia” sikerét az amerikai szellemi élet mérsékelt liberális centrumában vele szemben kibontakozó ellenállás, amelynek az utóbbi időben szintén egyre több jelét lehet tapasztalni.⁵⁷ Idesorolható a *Harper's* magazinban megjelent nyílt levél, az *Economist* említett, az illiberális baloldal veszélyeivel foglalkozó összeállítása, Mark Lilla eszméletörténész 2017-es, a Demokrata Párt identitáspolitikai fordulatát kritizáló munkája⁵⁸ vagy a neves afroamerikai nyelvészprofesszor, John McWhorter új könyve, amely az amerikai feketék szempontjából bírálja a *woke*-ideológiát.⁵⁹ Itt érdemes felidéznünk, hogy az 1960-as évek progresszív előretörését az Egyesült Államokban az 1970-es évek – jelentős részben kiábrándult liberális értelmiségiek által kezdeményezett – „neokonzervatív” fordulata követte, amely az évtized végére Ronald Reagan elnökké választásához, és egy új, konzervatív korszak beköszöntéhez vezetett.

A progresszív liberalizmus hatása az Egyesült Államok határain kívül

„[A marxisták] más demokratikus országokban is meg fogják próbálni lemásolni amerikai társaik sikerét. Egyetlen szabad nemzet sem menekülhet el ez elől a kihívás elől. Ne fordítsunk ezért hátat, és ne mondjuk magunknak, hogy ez nálunk nem történhet meg. Mert nálunk is meg fog történni” – írja Yoram Hazony izraeli–amerikai politikai filozófus az általa „marxista kihívásnak” nevezett jelenségről szóló esszéjében.⁶⁰ Korábban már említettük, hogy bár a párhuzamok kétségtelenül valósak, nem vagyunk teljesen biztosak benne, hogy a marxizmus térhódítása a legjobb vagy a kizárólagos magyarázat a progresszív liberalizmus kialakulására. Hasonló módon úgy gondoljuk, hogy miközben

⁵⁵ Jonathan Martin – Alexander Burns: Reeling From Surprise Losses, Democrats Sound the Alarm for 2022. *The New York Times*, 2021. november 3.; Thomas B. Edsall: Democrats Shouldn't Panic. They Should Go Into Shock. *The New York Times*, 2021. november 17.

⁵⁶ The Editorial Board: Democrats Deny Political Reality at Their Own Peril. *The New York Times*, 2021. november 4.; Ross Douthat: Republicans Schooled the Left in Virginia. *The New York Times*, 2021. november 3.; Why the Dem Strategy in Virginia Failed, and How Youngkin Flipped the State. *PBS NewsHour*, 2021. november 3.

⁵⁷ Andrew Sullivan: Emerging Cracks in the Woke Elite. *Substack*, 2021. szeptember 10.

⁵⁸ Mark Lilla: *The Once and Future Liberal. After Identity Politics*. New York, Harper, 2017.

⁵⁹ John McWhorter: *Woke Racism: How a New Religion Has Betrayed Black America*. New York, Portfolio, 2021. McWhorter nemrég a progresszív liberalizmus fellegvárának számító *The New York Times*-ban is saját rovatot kapott.

⁶⁰ Hazony (2020): i. m.

komolyan kell vennünk Hazony figyelmeztetését, van okunk kételkedni a benne foglalt jóslat szükségszerű bekövetkezésében.

A legfontosabb szempont, amelyet ennek megítélésakor figyelembe kell vennünk, hogy az amerikai progresszív liberalizmus – mint az eddigiekből kiderült – több szálon is nagyon szorosan kötődik az ország különleges, egyedi sajátosságaihoz (úgy is fogalmazhatnánk, hogy maga is az „amerikai kivételesség” része). Ezek között első helyen kell említenünk a rabszolgatartás és az ehhez kapcsolódó faji megkülönböztetés az ország alapításáig (sőt, mint láttuk, korábban) visszanyúló örökségét, amely a kortárs „antirasszista” politika morális hajtóerejének döntő összetevőjét szolgáltatja. Ide kell sorolnunk azonban az amerikai liberális hagyomány sajátos természetét is, amelyet egyrészt az egyenlőség kiemelt szerepében, másrészt az amerikai liberalizmus új-angliai puritanizmustól örökölt erősen átmoralizált jellegében érhetünk tetten. Az ország történetének konstans kísérőjelenségei a sokszor tömeges méreteket öltő erkölcsi mozgalmak, mint a vallási „nagy ébredések” egymást követő hullámai, vagy, valamivel prózaibb, de legalább annyira tanulságos példával, az 1920-ban bevezetett alkotmányos alkoholtilalom. Legutóbb az 1960-as években lehattunk tanúi a maihoz hasonló, az amerikai társadalom gyökeres átalakítására törekvő, egyúttal azt szélsőségesen megosztó társadalmi mozgalomnak, amely, ahogy arról korábban szó volt, napjainkban is érezteti hatását.

Bár a progresszív liberalizmus hatása az utóbbi időben – nem utolsósorban az amerikai populáris kultúra kisugárzásának, illetve a Tyler Cowen amerikai közgazdász által „nemzetközi progresszív osztálynak” nevezett globális gazdasági-kulturális elit kialakulásának köszönhetően⁶¹ – az európai politikában is érzékelhető, a nagyban eltérő társadalmi kontextus, illetve történelmi hagyományok kérdésessé teszik, hogy képes lesz-e az amerikaihoz hasonló formában kibontakozni. Ennek esélye azokban az országokban nagyobb, ahol hasonló tényezők (például a gyarmati múltból vagy más történelmi okokból fakadó „bűntudat”, országon belüli faji-etnikai feszültségek) elősegítik ezt,⁶² de még itt is kevésbé valószínű, hogy a fentebb említett tényezők sajátosan amerikai együttállásának hiányában a tengerentúlihoz hasonló dominanciára lesz képes szert tenni.

Utóbbi megfontolások vélhetően fokozottan érvényesek a totalitárius politika nemrég tapasztalatával rendelkező kelet-közép-európai országokra, így Magyarországra is. Joseph de Weck és Niall Ferguson 2019-es elemzése szerint a progresszív liberalizmus terjedése szempontjából kulcsfontosságú „millenniumi” és „Z” generáció tagjai Európában, és azon belül is különösen Kelet-Közép-Európában, bár mutatnak hasonlóságot amerikai kortársaikkal, összességében mégis kevésbé jellemzőek rájuk a *woke*-ideológiához köthető attitűdök (mint például az állami újraelosztás növelésének vagy a nyitott bevándorláspolitikának a támogatása).⁶³ Kováts Eszter ugyancsak 2019-es tanulmányában, miközben szintén felhívja a figyelmet a populáris kultúra ezen a téren

⁶¹ Tyler Cowen: Why Wokeism Will Rule the World. *Bloomberg Opinion*, 2021. szeptember 19.

⁶² Norimitsu Onishi: Will American Ideas Tear France Apart? Some of Its Leaders Think So. *The New York Times*, 2021. február 9.

⁶³ Joseph de Weck – Niall Ferguson: European Millennials Are Not Like Their American Counterparts. *The Atlantic*, 2019. szeptember 30.

játszott szerepére, és elismeri, hogy a woke-aktivizmus egyes megnyilvánulásai Magyarországon is megjelentek, amellel érvel, hogy azok súlya a hazai politikai-kulturális életben egyelőre csekély.⁶⁴

Az 1960–70-es évek korábban említett történései a progresszív liberalizmus amerikai külpolitikára gyakorolt hatásának felméréséhez is jó kiindulópontot jelenthetnek. Az amerikai belpolitika megrázkódtatásai, amelyek a Richard Nixon elleni *impeachment* eljárásban, illetve az elnök lemondásában kulmináltak, jelentősen hozzájárultak a nemzetközi szintén is megmutatkozó önbizalomvesztéshez, illetve a külpolitikai cselekvőképesség elvesztéséhez, amely a Szovjetunióval való nagyhatalmi versenyben is éreztette hatását. Az ország morális küldetésébe vetett hagyományos hitnek a megrendülése – ahogy azt az erkölcsi megfontolások háttérbe szorítására törekvő „realista” külpolitikai iskola talán legismertebb képviselője, Henry Kissinger is felismerte – az Egyesült Államokban nagymértékben megnehezíti a hatékony külpolitikai fellépéshez szükséges politikai támogatás mozgósítását.⁶⁵

Miközben a progresszív liberalizmus ideológiájához köthető jelenségek – más, magasan képzett munkatársakkal rendelkező, elitintézményekhez hasonlóan – az Egyesült Államok külpolitikai, illetve nemzetbiztonsági apparátusában is megjelentek,⁶⁶ és arra is találhatunk példát, hogy ezek az amerikai külpolitika célkitűzéseit, illetve eszközrendszerét is befolyásolják (még az ilyen törekvésekkel egyébként szembehelyezkedő republikánus kormányzatok idején is),⁶⁷ a progresszív liberalizmus legfontosabb külpolitikai hatása, további térnyerése esetén, megítélésünk szerint nem az ilyen természetű célkitűzések asszertív érvényesítése, hanem az izolacionista tendenciák felerősödése lehet. A woke-demokraták a külpolitikában valószínűleg sokban hasonlítanak a Ronald Reagan egyik legfontosabb külpolitikai tanácsadója, Jeane Kirkpatrick a Republikánus Párt 1984-es elnökjelölő konvencióján elmondott beszédében leírt „San Francisco-i demokratákhoz” (a megnevezés egyszerre utalt a rivális demokrata pártkonvenció helyszínére és a város progresszív reputációjára), akik „mindig Amerikát hibáztatják először”. A beszéd talán legfontosabb sora egy Jean-Francois Revel francia filozófustól származó idézet: „Egy olyan civilizáció, mely bűnösnek érzi magát mindenért, amit megtestesít, és amit tesz, nem rendelkezik az önmaga megvédéséhez szükséges energiával és meggyőződéssel.”⁶⁸

⁶⁴ Kováts Eszter: Identitáspolitika: túlkapás, vagy a dolog maga? In Sebők Miklós – Böcskei Balázs (szerk.): *Itt van Amerika. Az amerikai politika hatása Magyarországon*. Budapest, Athenaeum, 2019. 325–338.

⁶⁵ Mándi Tibor: Realizmus, idealizmus és „neorealizmus”: Az amerikai külpolitika válsága az 1970-es években és a neokonzervatív fordulat. *Politikatudományi Szemle*, 17. (2008), 1. 65–79.

⁶⁶ Danielle Kurtzleben: Top General Defends Studying Critical Race Theory In The Military. *NPR Morning Edition*, 2021. június 23.; Julian Borger: CIA Forges Unity in Diversity: Everybody Hates Their ‘Woke’ Recruitment Ad. *The Guardian*, 2021. május 4.

⁶⁷ Cockburn: Did ‘Gender Studies’ Lose Afghanistan? How Ivy League Diplomats Sought to Remake Afghanistan in Harvard’s Image. *The Spectator World*, 2021. augusztus 19.; Richard Hanania: New Report from the US Gov on Gender Equality in Afghanistan. [Idővonal-bejegyzés-sorozat] *Twitter*, 2021. március 3.

⁶⁸ Jeane J. Kirkpatrick: „Blame America First” – Remarks at the 1984 RNC – Aug. 20, 1984. *Iowa State University Archives of Women’s Political Communication*.

A Kínával való aktuális nagyhatalmi konfliktus kibontakozása azonban maga is hatással lehet a progresszív liberalizmus jövőjére az Egyesült Államokban. Louis Hartz írásunk elején idézett művében megjegyzi, hogy a kívülről érkező katonai és ideológiai kihívás sajátos mozgósító erővel bír az amerikai társadalomra.⁶⁹ Ha ismét visszagondolunk az 1970–80-as évek tapasztalataira, akkor megállapíthatjuk, hogy a Szovjetunióval való hidegháborús konfliktusra adott reakció nagyban hozzájárult az előző évtized társadalmi megosztottságának felszámolásához és válságtüneteinek meghaladásához.⁷⁰

Mindezek miatt figyelemre méltó az amerikai külpolitikai gondolkodásban az elmúlt években bekövetkezett fordulat – mind a politikai elit, mind az állampolgárok szintjén – a Kínához való viszony tekintetében. Mint a korábban más összefüggésben már idézett Peter Berkowitz (aki a Trump-adminisztráció idején Mike Pompeo külügyminiszter megbízásából a Külügyminisztérium szakpolitikai tervezőcsoportját vezette) egy nemrég írt cikkében rámutat, a Biden-kormányzat Kína-politikájában jelentős kontinuitás mutatkozik a Trump-kormányzat törekvéseivel, amennyiben, szakítva a megelőző évtizedek gyakorlatával, Kínát már nem stratégiai partnernek, hanem az Egyesült Államok legfontosabb riválisának tekintik.⁷¹ Az amerikai külpolitikai elit gondolkodásában beállt változás egybeesik a szélesebb amerikai közvélemény alakulásával, amely – az amerikai társadalmat más kérdésekben mélyen megosztó pártpolitikai és ideológiai különbségeket felülírva – gyakorlatilag egységesen fordult szembe a Kína mint rivális nagyhatalom által képviselt fenyegetéssel.⁷²

Az előbbiek arra engednek következtetni, hogy ha a külpolitikai apparátusok nem is, az amerikai stratégiai gondolkodás egyelőre nagyrészt mentes maradt a progresszív liberalizmus térhódításától. Mindez Kelet-Közép-Európa és benne Magyarország számára azt jelentheti, hogy miközben a progresszív liberalizmus egyes követelései, illetve igényei megjelenhetnek az Egyesült Államok külpolitikájában, annak fő rendezőelve a közeljövőben várhatóan a Kínához való viszony lesz, és a szövetségesekkel szemben is elsősorban ezzel kapcsolatos elvárások megfogalmazására lehet számítani. A progresszív liberalizmus nemzetközi hatásai sokkal inkább az amerikai „puha hatalom” (*soft power*) csatornáin, a populáris kultúrán és az elitgondolkodás befolyásolásán keresztül érvényesülhetnek, ám ezt is korlátozhatja az eltérő társadalmi és történelmi kontextus, illetve a progresszív liberalizmus bizonytalan amerikai jövője. Az „utódideológia” kudarca esetén azonban, az amerikai társadalom mélyen gyökerező ideológiai karakterének

⁶⁹ Hartz (1955): i. m. 12.

⁷⁰ A kézirat első változatának lezárása után kibontakozott ukrán–orosz háborús konfliktus, illetve ennek kapcsán az Oroszországgal való felerősödött szembenállás szintén hasonló szerepet játszhat az amerikai belpolitikára gyakorolt hatásában.

⁷¹ Peter Berkowitz: Fostering the Emerging Consensus About the China Challenge. *RealClearPolitics*, 2021. szeptember 26.

⁷² William A. Galston: A Momentous Shift in US Public Attitudes toward China. *The Brookings Institute*, 2021. március 22. Érdemes néhány adatot kiemelni a szerző által szemlézett közvélemény-kutatási eredményekből: az amerikai állampolgárok 89%-a tartja Kínát ellenségnek vagy vetélytársnak, 67%-ának van negatív véleménye Kínáról, 63%-uk értékeli Kína növekvő gazdasági erejét „kritikus fenyegetésként” az Egyesült Államokra nézve, és hasonló arányban támogatnak olyan intézkedéseket, mint például a kínai vállalatok kizárása az amerikai távközlési infrastruktúra fejlesztéséből.

ismeretében, valószínűleg továbbra sem az európai értelemben vett tradicionális konzervativizmus áttörésére, hanem a jellegzetes amerikai „klasszikus liberalizmus” valamilyen megújult formában történő újraéledésére lehet számítani.

Irodalomjegyzék

- A Letter on Justice and Open Debate. *Harper's Magazine*, 2020. július 7. Online: <https://harpers.org/a-letter-on-justice-and-open-debate/>
- Applebaum, Anne: The New Puritans. *The Atlantic*, 2021. augusztus 31. Online: www.theatlantic.com/magazine/archive/2021/10/new-puritans-mob-justice-canceled/619818/
- Barrus, Jeff: Nikole Hannah-Jones Wins Pulitzer Prize for 1619 Project. *Pulitzer Center*, 2020. május 4. Online: <https://pulitzercenter.org/blog/nikole-hannah-jones-wins-pulitzer-prize-1619-project>
- Berkowitz, Peter: Fostering the Emerging Consensus About the China Challenge. *RealClearPolitics*, 2021. szeptember 26. Online: www.realclearpolitics.com/articles/2021/09/26/fostering_the_emerging_consensus_about_the_china_challenge_146468.html
- Berkowitz, Peter: The Court, the Constitution, and the Culture of Freedom. *Policy Review*, 2005. augusztus–szeptember. Online: www.hoover.org/research/court-constitution-and-culture-freedom
- Bloom, Allan: *The Closing of the American Mind. How Higher Education Has Failed Democracy and Impoverished the Souls of Today's Students*. New York, Simon & Schuster, 1987.
- Borger, Julian: CIA Forges Unity in Diversity: Everybody Hates Their 'Woke' Recruitment Ad. *The Guardian*, 2021. május 4. Online: www.theguardian.com/us-news/2021/may/04/cia-woke-recruitment-ad
- Bynum, Victoria – James M. McPherson – James Oakes – Sean Wilentz – Gordon S. Wood: RE: The 1619 Project. *The New York Times*, 2019. december 29. Online: www.nytimes.com/2019/12/20/magazine/we-respond-to-the-historians-who-critiqued-the-1619-project.html
- Caldwell, Christopher: *The Age of Entitlement. America Since the Sixties*. New York, Simon & Schuster, 2020.
- Cockburn: Did 'Gender Studies' Lose Afghanistan? How Ivy League Diplomats Sought to Remake Afghanistan in Harvard's Image. *The Spectator World*, 2021. augusztus 19. Online: <https://spectatorworld.com/topic/did-gender-studies-lose-afghanistan/>
- Cowen, Tyler: Why Wokeism Will Rule the World. *Bloomberg Opinion*, 2021. szeptember 19. Online: www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-09-19/woke-movement-is-global-and-america-should-be-mostly-proud
- Crenshaw, Kimberlé – Neil Gotanda – Gary Peller – Kendall Thomas (szerk.): *Critical Race Theory. The Key Writings That Formed the Movement*. New York, The New Press, 1996.
- Delgado, Richard – Jane Stefancic: *Critical Race Theory: An Introduction*. New York, NYU Press, 2017. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ggjjn3>
- Democrats Deny Political Reality at Their Own Peril. *The New York Times*, 2021. november 4. Online: www.nytimes.com/2021/11/04/opinion/democrats-election-results.html
- Deneen, Patrick J.: *Why Liberalism Failed*. New Haven, Yale University Press, 2019. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctvc5pcmt>
- Deresiewicz, William: On Political Correctness. Power, Class, and the New Campus Religion. *The American Scholar*, 2017. március 6. Online: <https://theamericanscholar.org/on-political-correctness/>

- Douthat, Ross: Republicans Schooled the Left in Virginia. *The New York Times*, 2021. november 3. Online: www.nytimes.com/2021/11/03/opinion/virginia-democrats-republicans.html
- Douthat, Ross: The Tom Cotton Op-Ed and the Cultural Revolution. *The New York Times*, 2020. június 12. Online: www.nytimes.com/2020/06/12/opinion/nyt-tom-cotton-oped-liberalism.html
- Drum, Kevin: If You Hate the Culture Wars, Blame Liberals. *Jabberwocking*, 2021. július 3. Online: <https://jabberwocking.com/if-you-hate-the-culture-wars-blame-liberals/>
- Edsall, Thomas B.: Democrats Shouldn't Panic. They Should Go Into Shock. *The New York Times*, 2021. november 17. Online: www.nytimes.com/2021/11/17/opinion/democrats-midterms-biden.html
- Edsall, Thomas B.: Is Wokeness 'Kryptonite for Democrats'? *The New York Times*, 2021. május 26. Online: www.nytimes.com/2021/05/26/opinion/democrats-republicans-woke-culture.html
- Galston, William A.: A Momentous Shift in US Public Attitudes Toward China. *Brookings*, 2021. március 22. Online: www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/03/22/a-momentous-shift-in-us-public-attitudes-toward-china/
- Goldberg, Zach: America's White Saviors. *Tablet*, 2019. június 6. Online: www.tabletmag.com/sections/news/articles/americas-white-saviors
- Gonzalez, Mike: How the Grassroots Are Resisting CRT. *Law and Liberty*, 2021. július 26. Online: <https://lawliberty.org/how-the-grassroots-are-resisting-crt/>
- Greenwald, Glenn: My Resignation from the Intercept. *Substack*, 2020. október 29. Online: <https://greenwald.substack.com/p/my-resignation-from-the-intercept>
- Hanania, Richard: New Report from the US Gov on Gender Equality in Afghanistan. [Idővonal-bejegyzés-sorozat] *Twitter*, 2021. március 3. Online: <https://twitter.com/richardhanania/status/1367146062868226049>
- Hartz, Louis: *The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. New York, Harcourt, Brace, 1955.
- Hazon, Yoram: The Challenge of Marxism. *Quillette*, 2020. augusztus 16. Online: <https://quillette.com/2020/08/16/the-challenge-of-marxism/>
- How Did American „Wokeness” Jump from Elite Schools to Everyday Life? *The Economist*, 2021. szeptember 4. Online: www.economist.com/briefing/2021/09/04/how-did-american-woke-jump-from-elite-schools-to-everyday-life
- How to Fix Politics. *Politico*, 2019. Online: www.politico.com/interactives/2019/how-to-fix-politics-in-america/
- Kendi, Ibram X.: *How to Be an Antiracist*. New York, One World, 2019.
- Kendi, Ibram X.: Pass an Anti-Racist Constitutional Amendment. *Politico*, 2019. Online: www.politico.com/interactives/2019/how-to-fix-politics-in-america/inequality/pass-an-anti-racist-constitutional-amendment/
- Kirkpatrick, Jeane J.: „Blame America First” – Remarks at the 1984 RNC – Aug. 20, 1984. *Iowa State University Archives of Women's Political Communication*. Online: <https://awpc.cattcenter.iastate.edu/2017/03/09/remarks-at-the-1984-rnc-aug-20-1984/>
- Kovács Eszter: Identitáspolitika: túlkapás, vagy a dolog maga? In Sebők Miklós – Böcskei Balázs (szerk.): *Itt van Amerika. Az amerikai politika hatása Magyarországon*. Budapest, Athenaeum, 2019. 325–338.
- Kurtzleben, Danielle: Top General Defends Studying Critical Race Theory In The Military. *NPR Morning Edition*, 2021. június 23. Online: www.npr.org/2021/06/23/1009592838/top-general-defends-studying-critical-race-theory-in-the-military

- Left-Wing Activists Are Using Old Tactics in a New Assault on Liberalism. *The Economist*, 2021. szeptember 4. Online: www.economist.com/briefing/2021/09/04/left-wing-activists-are-using-old-tactics-in-a-new-assault-on-liberalism
- Lerer, Lisa: Rough Night for Democrats Exposes the Party's Weakness. *The New York Times*, 2021. november 3. Online: www.nytimes.com/2021/11/03/us/politics/democrats-virginia-governor-race.html
- Lerer, Lisa: The Unlikely Issue Shaping the Virginia Governor's Race: Schools. *The New York Times*, 2021. október 12. Online: www.nytimes.com/2021/10/12/us/politics/virginia-governor-republicans-schools.html
- Lilla, Mark: *The Once and Future Liberal. After Identity Politics*. New York, Harper, 2017.
- Lindsay, James A. – Peter Boghossian – Helen Pluckrose: Academic Grievance Studies and the Corruption of Scholarship. *Areo Magazine*, 2018. február 10. Online: <https://areomagazine.com/2018/10/02/academic-grievance-studies-and-the-corruption-of-scholarship/>
- Lipset, Seymour Martin: *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*. New York, W. W. Norton, 1997.
- Lizza, Ryan: Americans Tune in to „Cancel Culture” – and Don't Like What They See. *Politico*, 2020. július 22. Online: www.politico.com/news/2020/07/22/americans-cancel-culture-377412
- Lukianoff, Greg – Jonathan Haidt: *The Coddling of the American Mind*. New York, Penguin Press, 2018.
- Magness, Phillip W.: Down the 1619 Project's Memory Hole. *Quillette*, 2020. szeptember 19. Online: <https://quillette.com/2020/09/19/down-the-1619-projects-memory-hole/>
- Mándi Tibor: Realizmus, idealizmus és „neorealizmus”: Az amerikai külpolitika válsága az 1970-es években és a neokonzervatív fordulat. *Politikatudományi Szemle*, 17. (2008), 1. 65–79.
- Martin, Jonathan – Alexander Burns: Reeling From Surprise Losses, Democrats Sound the Alarm for 2022. *The New York Times*, 2021. november 3. Online: www.nytimes.com/2021/11/03/us/politics/democrat-losses-2022.html
- McWhorter, John: Academics Are Really, Really Worried About Their Freedom. *The Atlantic*, 2020. szeptember 1. Online: www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/09/academics-are-really-really-worried-about-their-freedom/615724/
- McWhorter, John: Antiracism, Our Flawed New Religion. *The Daily Beast*, 2017. április 14. Online: www.thedailybeast.com/antiracism-our-flawed-new-religion
- McWhorter, John: *Woke Racism: How a New Religion Has Betrayed Black America*. New York, Portfolio, 2021.
- Mounk, Yascha: Americans Strongly Dislike PC Culture. *The Atlantic*, 2018. október 10. Online: www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/10/large-majorities-dislike-political-correctness/572581/
- Norris, Pippa: Cancel Culture: Myth or Reality? *Political Studies*, 2021. augusztus (online first). Online: <https://doi.org/10.1177/00323217211037023>
- Onishi, Norimitsu: Will American Ideas Tear France Apart? Some of Its Leaders Think So. *The New York Times*, 2021. február 9. Online: www.nytimes.com/2021/02/09/world/europe/france-threat-american-universities.html
- Pluckrose, Helen – James Lindsay: *Cynical Theories: How Activist Scholarship Made Everything about Race, Gender, and Identity – and Why This Harms Everybody*. Durham, NC, Pitchstone Publishing, 2020.
- Serwer, Adam: The Fight Over the 1619 Project Is Not About the Facts. *The Atlantic*, 2019. december 23. Online: www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/12/historians-clash-1619-project/604093/
- Silverstein, Jake: An Update to The 1619 Project. *The New York Times*, 2020. március 11. Online: www.nytimes.com/2020/03/11/magazine/an-update-to-the-1619-project.html

- Silverstein, Jake: On Recent Criticism of the 1619 Project. *The New York Times*, 2020. október 16. Online: www.nytimes.com/2020/10/16/magazine/criticism-1619-project.html
- Silverstein, Jake: We Respond to the Historians Who Critiqued The 1619 Project. *The New York Times*, 2019. december 20. Online: www.nytimes.com/2019/12/20/magazine/we-respond-to-the-historians-who-critiqued-the-1619-project.html
- Silverstein, Jake: Why We Published the 1619 Project. *The New York Times*, 2019. december 20. Online: www.nytimes.com/interactive/2019/12/20/magazine/1619-intro.html
- Stanger, Allison: Understanding the Angry Mob at Middlebury That Gave Me a Concussion. *The New York Times*, 2017. március 13. Online: www.nytimes.com/2017/03/13/opinion/understanding-the-angry-mob-that-gave-me-a-concussion.html
- Stephens, Bret: The 1619 Chronicles. *The New York Times*, 2020. október 9. Online: www.nytimes.com/2020/10/09/opinion/nyt-1619-project-criticisms.html
- Sullivan, Andrew: A Glimpse at the Intersectional Left's Political Endgame. *New York Magazine*, 2019. november 15. Online: <https://nymag.com/intelligencer/2019/11/andrew-sullivan-the-intersectional-lefts-political-endgame.html>
- Sullivan, Andrew: Emerging Cracks in the Woke Elite. *Substack*, 2021. szeptember 10. Online: <https://andrewsullivan.substack.com/p/emerging-cracks-in-the-woke-elite>
- Sullivan, Andrew: Is There Still Room for Debate? *New York Magazine*, 2020. június 12. Online: <https://nymag.com/intelligencer/2020/06/andrew-sullivan-is-there-still-room-for-debate.html>
- Sullivan, Andrew: See You Next Friday: A Farewell Letter. *New York Magazine*, 2020. július 17. Online: <https://nymag.com/intelligencer/2020/07/andrew-sullivan-see-you-next-friday.html>
- Taibbi, Matt: The American Press Is Destroying Itself. *Substack*, 2020. június 13. Online: <https://taibbi.substack.com/p/the-news-media-is-destroying-itself>
- Taylor, Derrick Bryson: George Floyd Protests: A Timeline. *The New York Times*, 2020. október 2. Online: www.nytimes.com/article/george-floyd-protests-timeline.html
- The 1619 Project Curriculum. *Pulitzer Center* (é. n.). Online: <https://pulitzercenter.org/lesson-plan-grouping/1619-project-curriculum>
- The 1619 Project. *The New York Times*, 2019. augusztus 14. Online: www.nytimes.com/interactive/2019/08/14/magazine/1619-america-slavery.html
- The Threat from the Illiberal Left. *The Economist*, 2021. szeptember 4. Online: www.economist.com/leaders/2021/09/04/the-threat-from-the-illiberal-left
- Tocqueville, Alexis de: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Európa, 1993.
- Ungar-Sargon, Batya: What Happened Last Night in Virginia. *Substack*, 2021. november 3. Online: <https://bariweiss.substack.com/p/what-happened-last-night-in-virginia>
- Weck, Joseph de – Niall Ferguson: European Millennials Are Not Like Their American Counterparts. *The Atlantic*, 2019. szeptember 30. Online: www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/09/europes-young-not-so-woke/598783/
- Weiss, Bari: *Resignation Letter*. 2020. július 14. Online: www.bariweiss.com/resignation-letter
- Why the Dem Strategy in Virginia Failed, and How Youngkin Flipped the State. *PBS NewsHour*, 2021. november 3. Online: www.pbs.org/newshour/show/why-the-dem-strategy-in-virginia-failed-and-how-youngkin-flipped-the-state
- Yang, Wesley: Welcome to Year Zero. *Substack*, 2021. július 14. Online: <https://wesleyyang.substack.com/p/welcome-to-year-zero>
- Yglesias, Matthew: The Great Awakening. *Vox*, 2019. április 1. Online: www.vox.com/2019/3/22/18259865/great-awakening-white-liberals-race-polling-trump-2020

Bíróságok hatalma, a hatalmasok bírósága – Az Amerikai Legfelsőbb Bíróság reformja?

Stumpf István – Borbély Boglárka

Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben mind az európai, mind pedig az amerikai politikai életben egyre hangsúlyosabb szerepet kaptak a bíróságok. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódása révén felértékelődött az alkotmányos ellensúlyt betöltő főbíróságok szerepe. Az európai politikai elit a második világháborút követően komoly lelkiismeret-furdalást érzett a kommunizmus és a fasiszmus elterjedése miatt, ezért a háborút követő alkotmányok mindegyike részletesen szabályozta az emberi jogokat, és védelmükre felállították a jelentős hatáskörrel rendelkező alkotmánybíróságokat. Az alkotmánybíróságok az évek folyamán számos esetben nem pusztán az alkotmányok védelmezői és értelmezői voltak, hanem túllépve hatáskörükön a törvényhozó, illetve a végrehajtó hatalom kompetenciáinak egy részét is elbirtokolták. A bírói aktivizmus az európai alkotmányértelmezés domináns irányzatává vált. A „bírói állam” kritikája mellett egyre hangsúlyosabbá váltak azok az értelmezések, amelyek a „jurisztokratikus állam” felemelkedéséről szóltak, a globális jurisztokrácia és egyfajta alkotmányoligarchia kialakulását vizionálták.¹ A jogi és politikai konstitucionalizmus küzdelme az európai politikai és különösen a lengyel és magyar közjogi erőterben az elmúlt tíz évben erősödött fel.²

Az Egyesült Államokban már az 1960-as években megjelentek olyan kritikai munkák, amelyek a bíróságok törvények szövegétől elszakadó jogértelmezését mint az alkotmányos demokráciát veszélyeztető folyamatot bírálták.³ Az alapjogiasított bírói ítékezés, Roosevelt elnök főbírói kinevezéseinek következtében hosszú időre meghatározta az Egyesült Államokban érvényesülő alkotmányjogi gondolkodást és bírói gyakorlatot. A liberális-progresszívista irányzat az alkotmányból kiolvasztott alapelvekre, alapjogokra, alkotmányos célokra hivatkozással, gyakran eltérve az alkotmány és a törvények szövegétől, rendkívüli módon kiszélesítette a bírói jogalkalmazást és jogértelmezést. Az „élő alkotmány” népszerű doktrínáján keresztül jogászprofesszorok és bírák vallották azt a nézetet, hogy az alkotmányt folyamatosan hozzá kell igazítani a társadalom változó szükségleteihez, és ezt a bírának kell elvégezniük.

¹ Alec Sweet Stone: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. New York, Oxford University Press, 2000; illetve Magyarországon leginkább Varga Zs. András: *Eszmény vagy bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015; illetve Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.

² Stumpf István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.

³ Martin Shapiro: *Law and Politics in the Supreme Court. New Approaches to Political Jurisprudence*. New York, The Free Press of Glencoe, 1964.

A mindent elsöprő progresszív hullámot az amerikai közjogi gondolkodásban Antonin Scalia Legfelsőbb Bíróságba történő kinevezése törte meg. Ír származású feleségével kilenc gyereket neveltek fel, és 36 unokájuk van, a szenátusi meghallgatáson 98:0 arányban erősítették meg a jelölését. Ronald Reagan 1986-ban nevezte ki főbírónak a közismer-ten konzervatív, jogfelfogásában pedig elkötelezett textualista és originalista, a Harvard és a Georgetown Egyetemeken diplomát szerzett jogászt. Scalia megjelenése és a liberális Brennan bíró kiválása a legfőbb bírói testület konzervatív irányba fordulását jelentette. Scalia érvelései és jogfelfogása óriási hatást gyakorolt az egész amerikai jogászságra és a közvéleményre is. Az alapjogi forradalommal és a „felvilágosult bírák” progresszív döntéseivel szembehelyezkedő Scalia következetesen ragaszkodott a textualizmushoz és a szavak, kifejezések általános használat szerinti értelmezéséhez (*ordinary meaning*). Jogfelfogását a konzervatív jogászprofesszorok közül is sokan vitatták, de tevékenységének köszönhetően az elmúlt három évtizedben kétségtelenül nőtt a törvényszöveghez hűségesebb bírói döntések száma. Az Amerikai Legfelsőbb Bírósággal kapcsolatos viták azonban nemcsak szakmai körökben erősödtek fel, hanem politikai szinten is. A sikeres texasi, republikánus kormányzó, 2010-ben publikált könyvében hosszasan értekezik arról, hogy miért kilenc, senki által meg nem választott bíró mondja meg nekünk, hogy miként éljünk.⁴ A 2010-es elnökválasztást pedig a demokraták szerint a konzervatív többségű Legfelsőbb Bíróság döntötte el Bush javára Gore-ral szemben. Talán ennek az előzménynek tudható be az, hogy Obama újráválasztását megelőzően, Roberts konzervatív elnök a szavazatával megmentette az Obamacare-t attól, hogy alkotmányellenesnek nyilvánítsák. Roberts elnököt vélhetően az a meggondolás vezette, hogy a bíróságot kivonja a választási küzdelemből, elkerülve a 2010-es esetet. Hasonló okai lehettek annak is, hogy a 2020-as elnökválasztás során felmerült választási csalásokkal sem volt hajlandó sürgősséggel foglalkozni a legfőbb bírói testület. Mindezek ellenére a meggyőző (6:3) konzervatív többséggel rendelkező testület szálka a Fehér Ház elfoglaló Biden elnök emberei és a képviselőházi többséget megszerző demokraták szemében. A Kongresszusban törvényt szerettek volna elfogadni a Legfelsőbb Bíróság négy fővel történő kibővítéséről, de ehhez nem tudták megszerezni a Szenátus többségének (60 fő) támogatását, így a törvény elbukott. A szándékukról nem mondtak le, hiszen Biden elnök létrehozott egy 36 főből álló bizottságot, azzal a céllal, hogy tegyenek javaslatot a Legfelsőbb Bíróság reformjára. A küzdelem folytatódik a bírósági főhatalom megszerzéséért. A tanulmány számba veszi a Legfelsőbb Bíróság átalakításával és helyzetével kapcsolatos viták legfontosabb történeti állomásait és áttekinti az elnöki bizottságban felmerült legérdekesebb javaslatokat.

⁴ Rick Perry: *Fed Up! Our Fight to Save America from Washington*. New York – Boston – London, Back Bay Books, 2010.

A Roosevelt-terv – “I pledge you, I pledge myself, to a new deal for the American people”⁵

Roosevelt az amerikai népnek új irányvonalat ígérő, New Deal gazdaságpolitikát meghirdető kampányával a Demokrata Nemzeti Konvenció negyedik elnökjelölő szavazásán győzedelmeskedett a texasi John N. Garner házelnökkel szemben (későbbi alelnök). Akkoriban rendhagyó módon, személyesen utazott el a chicagói konvenció eredményhirdetésére és fogadta el a jelölését. Beszédében⁶ előrevetítette, hogy a pártnak liberális gondolkodással, tervszerű cselekvéssel, felvilágosult nemzetközi szemléletmóddal kell a legnagyobb jót szolgálnia. A pénzügyi-világgazdasági válság negyedik évében, 1932 novemberében tartott elnökválasztást elsöprő fölénnyel New York állam kormányzója, Franklin D. Roosevelt nyerte meg. 1916 óta ez volt az első alkalom, hogy a négy cikluson át tartó republikánus uralom ellenében demokrata jelölt nyert, ami köszönhető annak, hogy az amerikaiak többsége Herbert Hoover leköszönő elnököt hibáztatta a válsághelyzet kialakulása miatt. A végrehajtás és törvényhozás irányítását megszerző demokraták a fokozottabb központi kormányzati szerepvállalásban látták a válsághelyzet megoldását. A New Deal politika célkitűzése a jóléti állam (*welfare state*) létrehozása volt. Rooseveltt, az elnöki beiktatási beszédében⁷ a pénzügyi-gazdasági világválság kialakulásáért a bankárok spekulációját hibáztatta, és meghirdette a banki, hitel- és befektetési műveletek szigorú állami ellenőrzés alá vonását. A 3R-ként (*relief, recovery, reform*) is ismert program első szakasza (1933–34) a pénzintézetek és a bankszektor, valamint a mezőgazdaság és az ipar talpra állítására, második szakasza (1935–36) a szociálpolitikai intézkedésekre koncentrált (köz munkaprogramok, társadalombiztosítás). A roosevelti politika egyetlen ellensúlyaként a Legfelsőbb Bíróság szolgált. Ráadásul az elnök az új technikai vívmány, a rádió útján szinte minden háztartásba eljutott, képes volt „beszélgetést folytatni” az amerikai néppel híres kandalló melletti rádiónyilatkozatain (*fireside chats*) keresztül, ami a Kongresszusra való nyomásgyakorlásra is alkalmasnak mutatkozott.⁸ A Legfelsőbb Bíróság nem támogatta az elnök New Deal programját, 1935–36 között számos gazdasági vonatkozású törvényt semmisített meg, ebből többet egyhangú szavazással döntött el.⁹ A kilenc tagú testület összetételét vizsgálva Pierce Butler, James McReynolds, George Sutherland és Willis Van Devanter főbírák a roosevelti

⁵ „Ígérem, hogy új irányt mutatok az amerikai népnek” – idézet Franklin D. Roosevelt elnökjelöltté választásakor mondott beszédéből (Address Accepting the Presidential Nomination at the Democratic National Convention in Chicago), amely a Demokrata Nemzeti Konvenció 1932. július 2-án tartott ülésén hangzott el.

⁶ Roosevelt: „Ours must be a party of liberal thought, of planned action, of enlightened international outlook, and of the greatest good to the greatest number of our citizens.”

⁷ Franklin D. Roosevelt: First Inaugural Address, March 4. In Gordon Lloyd (szerk.): *The Two Faces of Liberalism: How the Hoover-Roosevelt Debate Shapes the 21st Century*. M&M Scrivener Press, US, 2006. 160–164.

⁸ Peterecz Zoltán: Az amerikai elnöki retorika a beiktatási beszédek tükrében. *Külügyi Szemle*, 1. (2017). 15.

⁹ Például a National Industrial Recovery Act 9:0 arányban, az Agricultural Adjustment Act 6:3 arányban vagy a Municipal Bankruptcy Act 5:4 arányban. Mogyorósi András: Roosevelt és a Legfelsőbb Bíróság küzdelme a New Deal fölött. *Jogelméleti Szemle*, 3. (2012). 53–59.

politika vad kritikusi voltak, őket a média az apokalipszis lovasai után a „Négy Lovas” jelzővel (*Four Horsemen*) illette. Louis Brandeis, Harlan Fiske Stone és Benjamin Cardozo főbírák a New Deal programot támogató csoportosulása a „Három Muskétás” (*Three Musketeers*) jelzőt kapta.¹⁰ Ingadozó (*swing*) álláspontot képviselt Charles Evans Hughes elnök és a Hoover által kinevezett Owen Roberts főbíró, bár utóbbi inkább a Négy Lovas felé húzott. Ekkoriban a bírói testület polarizálódása nem volt egyértelműen magyarázható a konzervatív-liberális megosztottsággal, a két csoportosulás inkább a klasszikus jogi formalizmus és a jogi realizmus jogelméleti felfogásai szerint alakult.¹¹ Roosevelttel az akadémikus bírói testület átalakításában látott megoldást, ezért újráválasztását követően, 1937. február 5-én a Kongresszus elé terjesztette a Legfelsőbb Bíróság létszámának megemelésére (*court-packing bill*) vonatkozó reformjavaslatát. A létszámemelés Roosevelt egy átfogó, az igazságszolgáltatási rendszer korszerűsítését és hatékonyságának növelését célzó törvényjavaslatban (*Judicial Procedures Reform Bill of 1937*) helyezte el. E szerint a hetvenes korhatárt betöltött főbírók mellé az elnök kinevezhetett volna egy-egy fiatal társbíró tízéves szolgálati időre. Az elnök jogköre legfeljebb hat főbíró és szövetségi bíróságonként két bíró kinevezésére korlátozódott volna. A Legfelsőbb Bíróság létszámának megemelésével Roosevelttel nem titkolt célja az volt, hogy a megfiatalított testület kedvező elbánásban részesítse New Deal programját. A hírhedt, március 9-én közzétett, kandalló melletti rádiónyilatkozatában próbálta az amerikai közvéleményt is megnyerni ügyének, azzal érvelve, hogy a bírói testület túlterjeszkedett az Alkotmányban foglaltak keretein, ezért a nemzetnek „meg kell védenie az Alkotmányt a bíróságtól és a bíróságot önmagától”.¹² A reformterv azonban heves ellenállásba ütközött, nem sikerült elnyerni sem a civil, sem a szakmai szervezetek támogatását, sőt, hatására megalakult a New Deal ellenző, grandiózus ellenkampányt lefolytató nemzeti bizottság az alkotmányos kormányzás fenntartásáért (*National Committee to Uphold Constitutional Government*) is 1937 februárjában. A szenátusi Jogi Bizottság még hajlandó volt ugyan megtárgyalni a javaslatot, azonban a szenátorok többsége azt nem támogatta. Az 1937. június 14. napján kelt jelentés alapján a bizottság a létszám megemelésére vonatkozó reformot az alkotmányos alapelvekre veszélyes, precedens nélküli beavatkozásnak értékelte.¹³ A javaslat ezen része 70:20 szavazataránnyal elbukott a Szenátus előtt, és a későbbiekben elfogadott bírósági reform csak az alsóbb bíróságokra vonatkozó rendelkezésekre korlátozódott.

Az események hatására a bírói testület hozzáállása mégis változást mutatott, és az úgynevezett fehér hétfőn (*White Monday*) már New Deal politikát támogató döntéseket hozott. Hamarosan a Legfelsőbb Bíróság ideológiai átrendeződése is megkezdődött. A 78 éves Devanter lemondásával Roosevelt elnöknek lehetősége nyílt egy új főbíró kinevezésére. A pozíciót eredetileg bizalmasának, a 65 éves Joseph T. Robinson szenátusi frakcióvezetőnek szánta, azonban kinevezése nem ért volna össze a megfiatalítás koncepciójával.

Robinson váratlanul bekövetkezett halála végül eldöntötte a kérdést, és helyette az 51. életében járó, a New Deal és a létszámemelési reformot aktívan támogató Hugo Black szenátor kinevezését kezdeményezte a Jogi Bizottság előtt. Black kinevezése heves vitákat váltott ki vallási fanatizmusa és Ku-Klux-Klan társasági tagságának gyanúja miatt, kinevezését a Jogi Bizottság és később a Szenátus mégis jóváhagyta. Roosevelt elnöknek 1945-ig tartó elnöksége alatt összesen nyolc alkalommal volt lehetősége főbíró kinevezésére, ezzel a bírói testület összetételét és ideológiai irányát saját preferenciája szerint évtizedekre meghatározta. 1939-re a Legfelsőbb Bíróság Black, továbbá William O. Douglas és Frank Murphy főbírók kinevezésével erősen liberális beállítottságúvá vált. Az 1950-es évek elejére volt valamelyest elmozdulás a konzervatív felfogás irányába Harlan F. Stone elnök nézeteinek változásával, illetve Fred M. Vinson főbíró kinevezésével, azonban a liberális túlsúly egészen az 1970-es évekig fennmaradt. Az ideológiai egyensúly helyrebillenése Nixon, Reagan, majd George W. Bush elnökök konzervatív főbírói kinevezései hatására következett be.¹⁴ A roosevelti tapasztalatok szép lassan beépültek a bíróválasztás gyakorlatába. Az 1945 utáni elnökök különböző stratégiákat kezdtek követni a bíróválasztás során, esetlegesen már a főbírói hely megüresedése előtt meghatározva a főbírói hely várományosát, azaz azt a személyt, aki leginkább alkalmas politikai célkitűzéseinek megvalósítására.¹⁵

Obama-adminisztráció

George W. Bush kinevezésével 2005-ben John Roberts lett a Legfelsőbb Bíróság elnöke egészen napjainkig. Roberts főbíró kezdetben olyannyira konzervatív szemléletet képviselt, hogy a média a The Federalist Society konzervatív szervezethez fűződő tevékenységéről külön említést tett,¹⁶ 2018 óta azonban inkább ingadozó, liberális blokk felé húzó álláspontot képvisel egyes ügyekben.¹⁷ A Roberts-bíróság alatt, a 2008–2009-es gazdasági világválság időszakában kezdte meg két cikluson át tartó elnökségét Barack Obama. Az elnök és a Legfelsőbb Bíróság viszonyát vizsgálva három olyan eseményt érdemes áttekinteni, amely mérföldkönek tekinthető a bírói testület evolúcióját vizsgálva: az első Obamacare-döntés, az azonos neműek házasságának elfogadását támogató döntés, valamint Merrick Garland főbírói jelölése.

¹⁴ Richard Nixon elnök a SCOTUS elnökének nevezte ki Warren Burger főbíró, valamint társbíráknak többek között az erősen konzervatív beállítottságú Lewis Powell-t, William Rehnquist-t, Harry Blackmunt. Ezt követően Ronald Reagan William Rehnquist főbíró az elnöki pozícióval bízta meg, majd Antonin Scalia társbírói széket kapott. Clarence Thomas, Samuel Alito és John Roberts főbírók kinevezésére George W. Bush alatt került sor.

¹⁵ Zétényi András: Az amerikai Legfelsőbb Bíróság tagjainak kinevezése. *Jogelméleti Szemle*, (2004), 4.

¹⁶ Charles Lane: Roberts Listed in Federalist Society '97-98 Directory. *The Washington Post*, 2005. július 25.

¹⁷ Oliver Roeder: John Roberts Has Cast A Pivotal Liberal Vote Only 5 Times. *FiveThirtyEight*, 2018. július 5.

¹⁰ William E. Leuchtenburg: When Franklin Roosevelt Clashed With the Supreme Court – and Lost. *Smithsonian Magazine*, 2005. május.

¹¹ Pokol Béla: *Jogelmélet: Társadalomtudományi trilógia II.* Budapest, Századvég Kiadó, 2005. 291–293.

¹² Franklin D. Roosevelt: *Ninth Fireside Chat on the Judiciary Reorganization Bill* (1937. március 9.).

¹³ A bizottsági jelentés szerint a reform: „needless, futile and utterly dangerous abandonment of constitutional principle [...]” *Report of the Senate Judiciary Committee*, 1937. június 14.

*Taxed enough already*¹⁸

Obama elnök az Egyesült Államok nagyszabású egészségügyi ellátásának reformját (*Patient Protection and Affordable Care Act*, a továbbiakban: *ACA* vagy *Obamacare*) 2010. március 23-án írta alá. Néhány hónappal a törvény hatálybalépését követően a Független Vállalkozások Nemzeti Szövetsége (*National Federation of Independent Business*) és az államok többsége az új törvényből fakadó általános biztosítási kötelezettség és a nemzeti egészségbiztosítási program (Medicaid) kiterjesztését sérelmezte. Az Obamacare felvetette a kérdést, hogy a Kongresszus vajon túllépte-e az Alkotmány I. cikkében felsorolt, adókievetési és államközi kereskedelmet szabályozó jogkörét azzal, hogy bírság ellenében kötelezte az amerikaiak többségét minimális egészségbiztosítási fedezet megkötésére (*minimum-coverage provision* vagy *individual mandate*). Továbbá a törvényhozó indokolatlanul kényszerítette-e a Medicaid programhoz önkéntesen csatlakozott államokat az egészségbiztosítási alaphoz való hozzájárulásuk növelésére, amely a jogosulti kör kiterjesztéséből fakadt.¹⁹ A Legfelsőbb Bíróság *National Federation of Independent Business* kontra *Sebelius* ügyben hozott határozata megközelítette a roosevelti New Deal döntések súlyát, meghatározó jelentősége volt a 2012-es választások kimenetelében és a szövetségi törvényhozás jogköreinek meghatározásában. Egy táborba tömörültek az Obama-politikát bírálók, akik szerint az ACA a szövetségi hatalom túlbujánzását manifeszta. Az elnök megválasztását és egészségbiztosítási reformterveit ellenző, az alkotmányos gyökerekhez való visszatérést hirdető és a szövetségi kormány túlterjeszkedését elutasító konzervatívokból és libertariánusokból létrejött, radikális Tea Party mozgalom politikai súlya rohamosan növekedett.²⁰ Az elnök támogató bázisát a mérsékelt és liberális erők képezték, akik a reformtörvény alkotmányos megalapozottsága mellett érveltek, és szorgalmazták a nem biztosított amerikaiak millióinak megfizethető egészségügyi ellátáshoz való juttatását. A Legfelsőbb Bíróság feladata tehát az Alkotmány I. cikkében szereplő úgynevezett alvó kereskedelmi klauzula (*dormant commerce clause*) értelmezése volt. Az alkotmányos rendelkezés ugyanis felhatalmazza a Kongresszust az államok közötti kereskedelem szabályozására annak érdekében, hogy azt az egyes tagállamok szabályozása diszkriminatív, indokolatlanul megterhelve ne akadályozhassa.²¹ A Legfelsőbb Bíróság mérőföldkőnek számító döntésében az ACA program alkotmányosságát megerősítve támogató döntést hozott. A testület liberális négyese (Sonia Sotomayor, Stephen G. Breyer, Elena Kagan és Ruth Bader Ginsburg) és a hozzájuk

¹⁸ Az ultrakonzervatív Tea Party mozgalom elnevezésének egyik lehetséges eredete az, hogy a „tea” szó egy rövidítés, amely a *“taxed enough already”*, azaz az „adóztunk már eleget” mozgalmi szlogent takarja. A név ugyanakkor utalhat az 1773-as bostoni teadélutánra is. Paár Ádám: (Ellen)forradalmi mozgalom az Egyesült Államokban? A Tea Party eszméletörténeti és politikátörténeti gyökerei. *Kül-Világ*, 1. (2013). 24.

¹⁹ *National Federation of Independent Business et al. v. Sebelius*, Secretary of Health and Human Services, et al. (2012). 2–6.

²⁰ Mark Meckler – Jenny Beth Martin: *Tea Party Patriots. The Second American Revolution*. New York, Henry Holt and Company, 2012. 12–13.

²¹ ArtI.S8.C3.1.4.1 *Dormant Commerce Power*: Overview, Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, 1. cikk 8. bekezdés.

csatlakozó Roberts főbíró 5:4 arányú többséggel úgy döntött, hogy az általános biztosítási kötelezettség elmulasztása esetén a Kongresszus előírhatja a bírságot a kereskedelmi klauzulára tekintettel. A Medicaid kiterjesztését szintén nem ítélte a testület alkotmányellenesnek, azonban 7:2 arányban (Roberts, Kagan, Breyer, továbbá a négy konzervatív főbíróbíró, Antonin Scalia, Anthony Kennedy, Clarence Thomas és Samuel Alito) a Kongresszus hatáskör-túllépését állapította meg. A törvényhozó eszerint az egyes államokat nem szankcionálhatta a teljes Medicaid támogatás megvonásával csupán azért, mert azok esetlegesen nem hajlandók az egészségbiztosítási program kiterjesztésében részt venni. A meghozott határozat kompromisszumot kínált, annak értelmében minden állam szabadon dönthetett a kormányzati kezdeményezéshez való csatlakozásáról, tehát a kiterjesztés ügyét az egyes államok kormányzati hatáskörébe utalta.²² A Roberts-bíróság kedvező döntését követően, az öt hónappal később megtartott elnökválasztáson Obama ismét győzedelmeskedett, a republikánusok és a Tea Party mozgalom elnöki hatalom megszerzésére irányuló törekvései ezúttal nem értek célba. Az Obamacare megmentésében Roberts elnököt vélhetően az vezette, hogy a Legfelsőbb Bíróságot kivonja a 2012-es választási küzdelemből. A 2000-ben elbírált Bush kontra Gore²³ eset kapcsán ugyanis a Rehnquist-bíróság republikánus többsége Florida állam szavazatainak manuális újraszámolását elutasítva, az elektori szavazatokat Bush elnök javára ítélte meg, amivel gyakorlatilag eldöntötte az akkori választások kimenetelét. A demokrata sajtó és a közvélemény nagy port kavart az egyszerű, választási szabályozásra vonatkozó döntés körül, a testület döntését szintisza politikai partizánakcióként értékelte, amely álláspontjuk szerint megmutatta a Legfelsőbb Bíróság túlpolitizálódott szerepvállalását.²⁴

„But what really astounds is the hubris reflected in today's judicial Putsch”²⁵

A Legfelsőbb Bíróság 2015 júniusában 5:4 arányban az *Obergefell* kontra *Hodges* ügyben meghozott döntésében kimondta, hogy az Alkotmány XIV. kiegészítésének értelmében az azonos neműek házassága mind az ötven államban egységesen engedélyezett és elismert. A bírói testület az Egyesült Államok Hatodik Kerületi Fellebbviteli Bírósága több, Michigan, Kentucky, Ohio és Tennessee államokból származó per egyesítésével meghozott azon döntését vizsgálta felül, amely elutasította az azonos neműek közötti házasságok elismerésére és engedélyezésére vonatkozó alkotmányos kötelezettséget. A felsorolt négy államban a házasság intézményét egy férfi és egy nő életközösségeként

²² Harry Perlstadt – Balázs Péter: Egészségügyi reform az USA-ban. *Obamacare*, vagyis a Méltányosan Elérhető Ellátásról Szóló Törvény legújabb fejleményei. *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, (2013). 3–4. 29–42.

²³ *Bush v. Gore* [2000] 000-949, 14.

²⁴ Jeffrey Toobin: *The Oath: The Obama White House and the Supreme Court*. New York, Doubleday, 2012. 123.; valamint Alan Dershowitz: *Supreme Injustice: How the High Court Hijacked Election 2000*. Oxford, Oxford University Press, 2001. 174–198.

²⁵ „Ami igazán megdöbbentő, az a mai napon elkövetett bírói puccsban tükröződő hübrisz” – idézet Antonin Scalia főbírónak a Legfelsőbb Bíróság *Obergefell* kontra *Hodges* ügyben hozott határozatához fűzött különvéleményéből. *Obergefell v. Hodges* (2015). 14-556, 6.

definiálta, érvelésük alapján az elismerés a házasságnak ebben az értelemben felfogott időtlenségét sértette.²⁶ A Legfelsőbb Bíróság többségi állásfoglalása szerint az Alkotmány XIV. kiegészítésében foglalt alapvető szabadságjogok (*Due Process Clause*) és az egyenlő jogvédelem (*Equal Process Clause*) megköveteli az azonos neműek házasságának engedélyezését, illetve államközi elismerését. A többségi vélemény megfogalmazásában jelentős szerepet játszott Anthony Kennedy főbíró, aki Ginsburg, Breyer, Sotomayor és Kagan liberális szemléletű főbírók véleményét osztotta. A Reagan elnök által 1988-ban kinevezett, konzervatív Kennedy a Roberts-bíróságban már inkább ingadozó álláspontot képviselt, több döntésben a liberális blokk álláspontjához csatlakozott. Kennedy a konzervatív körök egyre nagyobb ellenszenvét váltotta ki, ami hozzájárult későbbi lemondatásához (lásd a Trump-időszak elemzésénél). A testület a házasság időtlen intézményének dinamikus történeti fejlődésével, esszenciális transzformálódásával indokolta döntését.²⁷ A *Due Process* klauzula szerint egyetlen állam sem foszthat meg senkit életétől, szabadságától vagy tulajdonától megfelelő eljárás nélkül, ez pedig kiterjed az egyéni méltóság és autonómia intim szegmensére, a személyes önazonosság és meggyőződés megválasztására is. A törvény előtti egyenlőséget biztosító *Equal Protection* klauzula ehhez pedig szorosan kapcsolódik. A döntéshez Roberts, Scalia, Thomas és Alito konzervatív főbírók több kritikus különvéleményt is fűztek. A legélesebb hangnemet Scalia ütötte meg, ő egyenesen bírói puccsnak²⁸ nevezte az öt bíró többségi állásfoglalását, amely indokolatlanul, kellő jogi megalapozottságot nélkülözve avatkozott be a házasság intézményét övező társadalmi vitákba.

„Mr. President, you will not fill the Supreme Court vacancy”²⁹

Obama elnök két főbírói kinevezése (Sotomayor és Kagan) járt sikerrel, Merrick Garland 2016-os jelölése azonban elbukott. Antonin Scalia főbíró bekövetkezett váratlan halála az Obama-adminisztráció utolsó évében történt. A politikai erőter ekkorra már átrendeződött, a 2014-es időközi választásokon a republikánusok kongresszusi többséget szereztek, irányításuk alá került a törvényhozó hatalom. Mitch McConnell, a Szenátus republikánus frakcióvezetője Scalia halála után néhány órával már be is jelentette, hogy a republikánusok a választási évre tekintettel el fogják utasítani Obama elnök jelölését, mivel a főbírói kinevezés joga már az új elnököt illeti meg. A konzervatív, originalista-textualista álláspontot képviselő Scalia helyének betöltésére Obama a centralista, neutráli álláspontot képviselő Merrick Garlandet jelölte, kinevezése ismét a testület liberális irányultságú ideológiai súlyponteltolódását eredményezte volna az 1970-es évek óta először. A republikánus többségű Jogi Bizottság következetesen elutasította Garland

meghallgatását, amely a szenátusi szavazásra bocsátáshoz szükséges lett volna, így a jelölés 2017 januárjában a kongresszusi mandátum lejártával megszűnt. A kinevezést ellenző republikánus érvelés szerint a 2016-os választásokat követően lehet az új főbíró kijelölni. A republikánusok részben a Biden-szabályra hivatkoztak, eszerint a jelenlegi Biden elnökjelölt 1992 júniusában szenátorként és az Igazságügyi Bizottság elnökeként felszólította az akkori George H. W. Bush elnököt, hogy az esetlegesen megüresedő főbírói pozícióra (Blackmun főbíró nyugalmazása miatt) a közelgő elnökválasztást megelőzően ne állítson jelöltet. Másrészt a mítosznak titulált úgynevezett Thurmond-szabályra hivatkoztak, amely szerint a szenátus elnökválasztási évben nem hagyhat jóvá főbírói kinevezést.³⁰ A demokraták közben arra spekuláltak, hogy az elnökválasztást Hillary Clinton nyeri majd meg, a Kongresszus pedig kénytelen lesz az új Kongresszus megalkulásáig terjedő, időközi ülés (*lame-duck session*) keretében sürgősséggel elfogadni Obama centralista jelöltjét, ha nem akar egy szélsőségesebb főbírójelöltet kapni az új „Clinton-adminisztrációtól”.³¹ Azonban a 2016-os elnökválasztás a republikánus Donald Trump győzelmével zárult, Garland jelölése a 114. kongresszusi mandátum végével lejárt, az új főbíró kinevezése az új elnökre maradt.

Trump-adminisztráció

Donald J. Trump 2016-os választási kampányában két jelölti listát³² is közzétett az elhunyt Scalia főbírói székének betöltése végett. A kampányoló elnökjelölt célja egy, a scaliai jogfelfogást követő, konzervatív szemléletű főbíró jelölése volt, sőt, új gyakorlatot mutatott azzal, hogy több aspiráns is lehet egy-egy megüresedett pozícióra. A listák összeállításában kulcsfontosságú szerepet játszott az Egyesült Államokban talán a legnagyobb befolyású konzervatív jogász, Leonard Leo és az 1982-ben alakult The Federalist Society, amely mára már több mint 60 ezres regisztrált tagsággal rendelkezik. A konzervatívokat és libertariánusokat tömörítő szervezet az Egyesült Államok Alkotmányának textualista és originalista értelmezését vallja, a konzervatív ideológia képviselője. Leonard Leo diákévei alatt, 1989-ben kapcsolódott be a The Federalist Society munkájába helyi diákszervezet alapításával, majd hosszú évekig volt a társaság alelnöke, jelenleg az igazgatótanács társelnöke. Leonard Leo célja a szövetségi igazságszolgáltatás és a Legfelsőbb Bíróság abszolút konzervatív többségének megteremtése volt, aktív szerepet vállalt Roberts, Alito, Gorsuch, Kavanaugh és Barrett főbírók kinevezésében. Leonard Leo és a The Federalist Society tevékenysége rendkívül sikeresnek mondható, csak a Trump-adminisztráció alatt három főbíró és 234 szövetségi bíró kinevezését segítette. A *The Washington Post Magazine* 2019 januárjában lehozott írása alapján a szervezet rendkívüli befolyását jól mutatja, hogy a Legfelsőbb Bíróság kilenc tagjából hat volt vagy jelenleg

²⁶ Mátyás Ferenc: A méltóságon esett sebeket nem mindig lehet gyógyítani egy tollvonással. *Ars Boni*, (2015), 2. 31–37.

²⁷ Obergefell-ügy, 1.

²⁸ Obergefell-ügy, 74–75.

²⁹ „Elnök úr, ezt a főbírói helyet Ön nem fogja betölteni” – idézet Mitch McConnell szenátor 2016. augusztus 6-án, Kentuckyban mondott beszédéből.

³⁰ Borbély Boglárka: Amy Coney Barrett főbíró kinevezése. *Ludovika Frontier Blog*, 2020. október 28.

³¹ Megan Cassella – David Morgan: Senators Say They Might Confirm Obama's High Court Pick after Election. *Reuters*, 2016. március 17.

³² Trump-listák: 2016, 2017, 2017-es kiegészítése, 2020. összesített lista. 2020. szeptember 9.

is tagja a társaságnak.³³ A Trump-adminisztráció kétséget kizáró legnagyobb sikere az, hogy konzervatív térnyerést sikerült biztosítani mind a szövetségi bírósági, mind a legfelsőbb bírósági helyek feltöltésével.

“I’m a judge... I speak for myself”³⁴

A 2017 januárjában kezdődő elnöki ciklus egyik első feladata volt tehát Scalia főbíró megüresedett helyének betöltése. A pozícióra Trump elnök Neil Gorsuch konzervatív bírót jelölte, akinek a neve Leonard Leo ráhatásával a választási kampány során kiadott második listára került fel.³⁵ Trump elnök ünnepélyes bejelentése általános meglepetést okozott. A jelölt nevét sikerült teljes titokban tartani a média előtt, a leendő kabinet névsorral szemben az nem szivárgott ki előzetesen. Sőt, maga Gorsuch is csupán előző nap szerzett tudomást a saját jelöléséről.³⁶ A Szenátus Jogi Bizottságának reakciója semmilyen újdonságot nem okozott, pártvonalak mentén osztotta meg a nézeteket, a demokraták elutasító magatartása egyenesen következett a Garland-puccsból. A bizottsági tagok ugyan 11:9 arányban támogatták Gorsuch jelölését, a meghallgatások során azonban végig érzékelhető volt a demokraták frusztráltsága és az új adminisztráció első 100 napját övező politikai ellenállás. A leendő főbíró szakmai képességeit senki sem vonta kétségbe, hiszen a jelölteket véleményező Amerikai Ügyvédi Kamara (*American Bar Association*) egyhangú „kiválóan alkalmas” minősítést is megszerezte.³⁷ A kinevezés jóváhagyása a Trump-kormányzat első nagy politikai ütközete volt. A demokraták az obstrukció (*filibuster*) eszközének bevetésével, de facto kisebbségi vétóval igyekeztek a szenátusi jóváhagyást megakadályozni. A republikánusok azonban az úgynevezett „nukleáris opció” alkalmazásával a jóváhagyáshoz szükséges 50+1 szenátori szavazatot egyszerűen tudták biztosítani. A nukleáris opció bevetésére először 2013-ban, Obama elnök időszakában került sor, az akkor demokrata többségű Szenátus ezzel az eljárással változtatta meg a parlamenti házszabályok elnöki kinevezésekre vonatkozó rendelkezéseit úgy, hogy azok jóváhagyásához a minősített helyett az egyszerű szenátusi többség elegendő legyen. A demokraták döntése szándékosan nem érintette a főbírói kinevezés folyamatát, azonban precedensértékű alapot szolgáltatott arra, hogy 2017-ben Mitch McConnell vezetésével a republikánus többségű Szenátus kiterjessze a nukleáris opció alkalmazását, ezáltal

³³ Érintett főbírók: Brett Kavanaugh, Neil Gorsuch, Clarence Thomas, John Roberts, Samuel Alito és Amy Coney Barrett. David Montgomery: *Conquerors of the Courts*. *The Washington Post Magazine*, 2019. január 2.

³⁴ „Bíró vagyok... A magam nevében beszélek” – idézet Neil Gorsuchtól, a Szenátus Jogi Bizottságának 2017. március 21. napján tartott főbírójelölti meghallgatásáról.

³⁵ Eric Lipton – Jeremy W. Peters: In Gorsuch, Conservative Activist Sees Test Case for Reshaping the Judiciary. *The New York Times*, 2017. március 18.

³⁶ John Greenya: *Gorsuch. The Judge Who Speaks for Himself*. New York, Threshold Editions, 2018. 1–5.

³⁷ American Bar Association: *Standing Committee on the Federal Judiciary, Ratings of Article III and Article IV Judicial Nominees*. ABA Standing Committee on the Federal Judiciary Ratings for 115th Congress, 2018.

pedig megkönnyítse Gorsuch kinevezését.³⁸ A feles döntéssel való jóváhagyás precedenst keletkeztetett, innentől kezdve a főbírói kinevezéseket meghatározó főszabályként kellett alkalmazni. Gorsuch 2017 áprilisában foglalta el főbírói székét.

„I’m not a pro-prosecution or pro-defense judge. I am a pro-law judge”³⁹

Az ingadozó Kennedy főbíró tevékenységét az Obergefell-ügy óta nem nézték jó szemmel konzervatív körökben. A Legfelsőbb Bíróság ideológiai erőviszonyainak tartós átrendezéséhez személycserére volt szükség, ehhez pedig Kennedy főbírónak távoznia kellett. 2018-ban Kennedy nyugdíjba vonulása mellett döntött, helyére Trump elnök Brett Kavanaugh bírót nevezte ki. A jelölés érdekessége az, hogy az első, Trump-kampány során közzétett listákon még nem szerepelt Kavanaugh neve, viszont a 2017-es listára már felkerült. A jelölt korábban Kennedy fogalmazója volt, egyesek szerint személye erősen közrejátszott a főbíró lemondásában.⁴⁰ Kavanaugh szenátusi jóváhagyási eljárása azonban nem alakult zökkenőmentesen, meghallgatását követően többen szexuális zaklatással vádolták, a demokrata oldal igyekezett minden eszközzel megakadályozni a kinevezését. Az Igazságot! (*Demand Justice*) progresszív szervezet például több millió dolláros kampányt folytatott Kavanaugh ellen.⁴¹ A Gallup közvélemény-kutató mérései szerint a jelölt népszerűtlenségi rátája 42%-ra ment fel, amire 1987 óta nem volt példa a főbírói jelölések során.⁴² A heves ellenállás indoka abban állt, hogy Kavanaugh kinevezésével Franklin D. Rooseveltnél először kerültek többségbe a konzervatív, originalista alkotmányértelmezést követő főbírók, számuk összesen öt főre nőtt. Az originalista felfogás – szemben a progresszívek bírói aktivizmust alátámasztó „élő alkotmány” doktrínájával – objektív mérceként az alkotmány eredeti tartalmát vizsgálja, a szöveg elfogadáskori jelentését érvényesíti a törvényhozó szándékának felderítésével.⁴³ Trump második főbírói kinevezésének jelentősége tehát abban állt, hogy az a konzervatív köröknek kedvező, hosszú távú ideológiai változást idézett elő a közpolitikai gondolkodásban. A lezajlott események „Kavanaugh-effektusként” hatottak ki a 2018 novemberében tartott féléves választások kimenetelére, a republikánusok további szenátusi helyeket szereztek, a demokraták ezzel szemben alsóházi többségre tettek szert, megtörve az addigi trifectát.

³⁸ Judson Berger: *Republicans Go ‘Nuclear,’ Bust Through Democratic Filibuster on Gorsuch*. *Fox News*, 2017. április 6.

³⁹ „Nem vagyok sem a vád, sem a védelem oldalán. Én törvénytörő bíró vagyok” – idézet Brett Kavanaugh főbírójelölttől a szenátusi Jogi Bizottság 2018. szeptember 4. napján tartott meghallgatásáról.

⁴⁰ Felicia Sonmez et al.: *Who’s on President Trump’s List to Replace Justice Kennedy?* *The Washington Post*, 2018. június 27.

⁴¹ Leigh Ann Caldwell – Frank V. Thorp: *Progressive Group Launches Ad Campaign Urging Democrats to Oppose Kavanaugh*. *NBC News*, 2018. július 13.

⁴² Jeffrey M. Jones: *Opposition to Kavanaugh Had Been Rising Before Accusation*. *Gallup*, 2018. szeptember 18.

⁴³ Szente Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013. 151–161.

Kétségtelen, hogy a 2016–2018 közötti időszakban Trump elnök kiválóan élt a republikánusok számára kedvező történelmi pillanat adta lehetőségekkel.

*"I have no mission and no agenda. Judges don't have campaign promises"*⁴⁴

A 2020-as amerikai elnökválasztás kampányidőszakában Ruth Bader Ginsburg főbíró 2020. szeptember 18-án bekövetkezett halála váratlan fordulatot hozott. A republikánus és demokrata erők azonnal egymásnak feszültek az új főbíró kinevezésének kérdésében. Alkotmányos felhatalmazásával élve Trump elnök szeptember 26-án, 35 nappal a választások előtt jelentette be a mélyen katolikus hitű és konzervatív, hétgyermekes családanya Amy Coney Barrett jelölését Ginsburg megüresedett társbírói helyére. Barrett korábban már potenciális jelöltként szerepelt a Trump-listákon, a 7-es körzeti fellebbviteli bíróságra történt kinevezését követően egyenesen a 2017-es lista élére került fel. A választásokat közvetlenül megelőző jelölés nagy felháborodást váltott ki a demokraták körében, hiszen Merrick Garland kinevezését 2016-ban a republikánusok az elnökválasztás közelségére hivatkozva akadályozták meg. A liberális erők Barrett bírónő abortuszkérdésben foglalt, életpárti hozzáállásában is fenyegetést láttak. A konzervatív körök viszont a Kavanaugh kinevezésével letisztázott ideológiai erőviszonyok további megerősítését szorgalmazták. Végül október 26-án Trump elnök harmadik főbírói kinevezését is sikerre vitte, a jelölést a Szenátus 52:48 többséggel erősítette meg. A scaliai textualista-originalista alkotmányértelmezést képviselő Barrett főbíró kinevezésével a Legfelsőbb Bíróság ideológiai összetételét 6:3 arányú konzervatív többséggel évtizedekre sikerült bebetonozni.

Biden-adminisztráció – „Nothing is off the table for next year”⁴⁵

Barrett főbíró jelölése a 2020-as novemberi elnökválasztást közvetlenül megelőzően zajlott le, amely felerősítette a Legfelsőbb Bíróság „depolitizálását” célzó, létszámemelésre irányuló demokrata reformötleteket. A kampány során azonban sem Joe Biden elnökjelölt, sem Kamala Harris alelnökjelölt nem foglalt egyértelműen állást a kezdeményezés mellett, sőt, az új ciklusra vonatkozóan potenciális főbírói lista közrebecsátására sem került sor. A Demand Justice aktivista csoport ugyanakkor közzétett egy 32, majd később 42 főre bővült listát a lehetséges progresszív jelöltekről. Biden, a szenátusi Jogi Bizottság egykori elnöke, 2019 decemberében úgy nyilatkozott, hogy üresedés esetén ő olyan főbíróat nevezne ki, aki az „élő alkotmány” doktrínáját képviseli, 2020 májusában adott kampánybeszédében pedig afroamerikai bírónőt ígért.⁴⁶ Az őszi fejlemények alapján Biden elnök ciklusa alatt legjobb esetben is egy főbíró

kinevezésére lehet számítani. A létszámemelésre vonatkozó kérdések keretében Biden elnökjelölt szeptember végén jelentette be, hogy győzelme esetén egy kétpárti bizottság felállítását kezdeményezi, amely a Legfelsőbb Bíróság többszempontú, átfogó reformját tárgyalja meg. A 2020-as koronavírus-járványhelyzetben megtartott, igencsak ellentmondásos választások kimenetele végül Bidennek kedvezett. Az egyes államok új távszavazási szabályaiból fakadó választási csalásokkal kapcsolatban a Roberts-bíróság meglehetősen visszafogott álláspontot képviselt, a Pennsylvania-ügy esetében például az újonnan kinevezett Barrett főbíró tartózkodó álláspontja miatt a testület 4:4 arányú szavazategyenlősége a sürgősségi választási indítvány elutasításához vezetett.⁴⁷ A ciklusát 2021 januárjában megkezdő Biden április 9-én kiadott elnöki rendeletével 180 napra hozta létre a jogászprofesszorok, szakértők, nyugalmazott ügyvédek és bírók elképzeléseit tanulmányozó bizottságot. A Fehér Ház oldalán közzétett rendelet szerint a 36 tagú testület vizsgálata, többek között, kiterjedt a Legfelsőbb Bíróság létszámának megemelésével, politikai befolyásának csökkentésével, átláthatóságának növelésével, valamint a bírák megbízatásának korlátozásával kapcsolatos javaslatok megvitatására.⁴⁸

Az elnöki rendelet kibocsátását követően, április 14-én a demokraták létszámemelésre vonatkozó törvényjavaslatot (Judiciary Act of 2021) terjesztettek a Kongresszus elé, azonban a kezdeményezés a Szenátus kellő támogatottsága hiányában elbukott.⁴⁹ A demokraták nem adták fel a Legfelsőbb Bíróság átalakításának tervét. Az elnöki bizottságot ugyan kétpártinak definiálta a Fehér Ház, de a The Heritage Foundation konzervatív think tank elnökhelyettesének számítása szerint 4:1 arányban a liberális túlsúly érvényesült a konzervatívokkal szemben. A konzervatívok meggyőződése, hogy az elnöki bizottság felállítására azért került sor, mert Donald Trump elnöksége alatt három legfelsőbb bírósági bírót tudott kinevezni, és ezzel 6:3-ra módosította a konzervatívok és a progresszívek arányát a legfőbb bírói testületben. Ugyanakkor a szövetségi felsőbíróságokon (Circuit Courts) több, demokrata elnökök által kinevezett aktív bíró van, mint republikánus. A demokraták számos prominens jogászprofesszor-támogatója úgy gondolta, hogy ha sikerülne a Legfelsőbb Bíróság létszámát megnövelni, akkor a republikánusok soha többé nem nyernek választást. A bizottság számára több száz oldalas, olykor politikai szempontokat is tartalmazó véleményt készítettek a felkért professzorok, szakértők. A bíróság létszámának megnövelését a demokrata érzelmű professzorok közül is többen aggályosnak tartották, a bírák megbízatási idejének 18 évre csökkentésében (term limit) nagyobb konszenzus mutatkozott. A bizottság végül 2021. december 7-én egyhangúan megszavazta a jelentés végleges verzióját. Nem sokkal később, a 83 éves Stephen Breyer főbíró nyugdíjba vonulásának januári bejelentését követően Biden elnök be is váltotta ígéretét Ketanji Brown Jackson kinevezésével, amely két szempontból is

⁴⁴ „Nincs küldetésem, nincs ütemtervem. Egy bírónak nincsenek kampányígéretei” – idézet Amy Coney Barrett jelölttől a szenátusi Jogi Bizottságban 2020. október 13-án tartott meghallgatásáról.

⁴⁵ „Jövőre bármi megtörténhet” – idézet Chuck Schumer szenátortól a Demokrata Párt 2020. szeptember 19. napján tartott gyűléséről.

⁴⁶ Ilya Shapiro: Judging Biden. *Cato Institute*, 2021. január 14.

⁴⁷ Roberts főbíró a sürgősségi befogadás ellen szavazott. *Republican Party of Pennsylvania v. Kathy Boockvar, Secretary of Pennsylvania*, et al [2020] 20–542, 1.

⁴⁸ The White House: *Executive Order on the Establishment of the Presidential Commission on the Supreme Court of the United States* (2021. április 9.).

⁴⁹ Jim Geraghty: Democrats Dishonor RBG's Wishes with Court-Packing Drive. *National Review*, 2021. április 15.

szimbolikus jelentőségű a bírói testület történetében.⁵⁰ Egyrészt Jackson az első feketéből legfelsőbb bírósági bírónő, másrészt a demokrata elnökök által kinevezett valamennyi bíró nő. Szimbolikus szerepén túl Ketanji Brown Jackson tavaszi szenátusi meghallgatásán ismertett bírói felfogásáról is érdemes említést tenni. A meghallgatásán ugyanis többször elismerte, hogy saját maga is alkalmazza az originalista jogértelmezési módszert, miközben kifejezetten elveti az „élő alkotmány” tanát. Mindez mutathatja azt is, hogy közel három évtized leforgása alatt az originalizmus vált a meghatározó jogértelmezési módszerrel.⁵¹ Jackson bírónő 2022. június 30. napján tette le a hivatali esküt.

Összegzés

Az amerikai politikai rendszer legerősebb, ugyanakkor a legkevésbé elszámoltatható intézménye a Legfelsőbb Bíróság. Népszerűsége magasabb, mint a Kongresszusé, bár az elmúlt évtizedekben jelentősen csökkent. A bírókiválasztás teljes átpolitizálódása erodálta az intézmény politikai legitimációját és társadalmi elfogadottságát.⁵² Amerikában is kiélezett identitásháború zajlik, amely nem hagyja érintetlenül a politikai intézményeket és a választási küzdelmeket. A Legfelsőbb Bíróság döntései mindenkire kötelezőek, és olyan, a társadalmat igencsak megosztó kérdésekben mondják ki az utolsó szót, mint az abortusz engedélyezése, a meglegházasság állami elismerése, a fegyverviselés szabadsága, a klímavédelmi szabályok betartása, a szólásszabadság határa az egyetemeken vagy a választások lebonyolításának törvényessége. A demokraták az elnöki hatalom és a képviselőházi többség birtokában elérkezettnek látták az időt arra, hogy a Legfelsőbb Bíróságon is átvegyék a hatalmat. A Kongresszusban nem sikerült elérni a céljukat, ezért fordultak az elnöki bizottság felé. Elemézve az elkészült jelentést, jól érzékelhető a pártpolitikai törésvonal. A National Constitution Center, amely három csoport – a progresszívek, a libertariánusok és a konzervatívok – együttműködésére épül, és céljuk egy új alkotmány kidolgozása az Egyesült Államok számára, egyetért a 18 éves bírói szolgálati limit bevezetésével. Az elnöki jelentés elkészülte, illetve Jackson bírónő kinevezése óta a bíróság megreformálása körüli viták kissé elcsitultak. Mindez köszönhető az időközben lezajlott 2022-es féldős választásoknak is. Mégis úgy gondoljuk, hogy a Legfelsőbb Bíróság működésének átrajzolása csak átmenetileg került le a politikai napirendről. Mindazonáltal, a féldős választások eredményét nézve a republikánusok képviselőházi győzelme jócskán meg fogja nehezíteni Biden elnök és a Kongresszus bírósági reformerveinek megvalósítását.

⁵⁰ Sándor Lénárd: Veszélyes szakma ma bírónak lenni a tengerentúlon, *Ludovika Frontier Blog*, 2022. június 16.

⁵¹ Sándor Lénárd: Mára már mindannyian „originalisták” lettünk? *Ludovika Frontier Blog*, 2022. március 31.

⁵² Lee Epstein – Geoffrey A. Segal: *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments*. New York, Oxford University Press, 2005.

Irodalomjegyzék

- Berger, Judson: Republicans Go ‘Nuclear,’ Bust Through Democratic Filibuster on Gorsuch. *Fox News*, 2017. április 6. Online: www.foxnews.com/politics/republicans-go-nuclear-bust-through-democratic-filibuster-on-gorsuch
- Borbély Boglárka: Amy Coney Barrett főbíró kinevezése. *Ludovika Frontier Blog*, 2020. október 28. Online: www.ludovika.hu/blogok/frontierblog/2020/10/28/amy-coney-barrett-fobiro-kinevezese/
- Caldwell, Leigh Ann – Thorp V. Frank: Progressive Group Launches Ad Campaign Urging Democrats to Oppose Kavanaugh. *NBC News*, 2018. július 13. Online: www.nbcnews.com/politics/congress/progressive-group-launches-ad-campaign-urging-democrats-oppose-kavanaugh-n891021
- Cassella, Megan – David Morgan: Senators Say They Might Confirm Obama’s High Court Pick After Election. *Reuters*, 2016. március 17. Online: www.reuters.com/article/us-usa-court-garland-idUSKCN0WJ251
- Dershowitz, Alan: *Supreme Injustice: How the High Court Hijacked Election 2000*. Oxford University Press, 2001.
- Epstein, Lee – Geoffrey A. Segal: *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments*. New York, Oxford University Press, 2005.
- Erickson, Bo – Melissa Quinn – Ed O’Keefe: Biden’s Supreme Court Commission Nears end with Reviews of Court Packing, Term Limits, Shadow Docket. Progressives may be Disappointed. *CBS News*, 2021. október 14. Online: www.cbsnews.com/news/supreme-court-commission-report-court-packing-term-limits/
- Géraghty, Jim: Democrats Dishonor RBG’s Wishes with Court-Packing Drive. *National Review*, 2021. április 15. Online: www.nationalreview.com/the-morning-jolt/democrats-dishonor-rbgs-wishes-with-court-packing-drive/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=MJ_20210415&utm_term=Jolt-Smart
- Greenya, John: *Gorsuch. The Judge Who Speaks for Himself*. New York, Threshold Editions, 2018.
- Jones, Jeffrey M.: Opposition to Kavanaugh Had Been Rising Before Accusation. *Gallup*, 2018. szeptember 18. Online: <https://news.gallup.com/poll/242300/opposition-kavanaugh-rising-accusation.aspx>
- Kruzel, John: Court Watchers Buzz about Breyer’s Possible Retirement. *The Hill*, 2021. május 1. Online: <https://thehill.com/homenews/administration/551196-court-watchers-buzz-about-breyers-possible-retirement>
- Lane, Charles: Roberts Listed in Federalist Society ’97-98 Directory. *The Washington Post*, 2005. július 24. Online: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/24/AR2005072401201.html
- Leuchtenburg, William E.: When Franklin Roosevelt Clashed With the Supreme Court – and Lost. *Smithsonian Magazine*, 2005. május. Online: www.smithsonianmag.com/history/when-franklin-roosevelt-clashed-with-the-supreme-court-and-lost-78497994/
- Lipton, Eric – Jeremy W. Peters: In Gorsuch, Conservative Activist Sees Test Case for Reshaping the Judiciary. *The New York Times*, 2017. március 18. Online: www.nytimes.com/2017/03/18/us/politics/neil-gorsuch-supreme-court-conservatives.html
- Mátyás Ferenc: „A méltóságon esett sebeket nem mindig lehet gyógyítani egy tollvonással”. *ArsBoni*, (2015), 2. 31–37. Online: http://epa.oszk.hu/02700/02769/00007/pdf/EPA02769_ArsBoni_2015_2_31-37.pdf

- Meckler, Mark – Jenny Beth Martin: *Tea Party Patriots. The Second American Revolution*. New York, Henry Holt and Company, 2012.
- Mogyorósi András: Roosevelt és a Legfelsőbb Bíróság küzdelme a New Deal fölött. *Jogelméleti Szemle*, (2012), 3. 53–59. Online: http://jesz.ajk.elte.hu/2012_3.pdf
- Montgomery, David: Conquerors of the Courts. *The Washington Post*, 2019. január 2. Online: www.washingtonpost.com/news/magazine/wp/2019/01/02/feature/conquerors-of-the-courts/
- Paár Ádám: (Ellen)forradalmi mozgalom az Egyesült Államokban? A Tea Party eszmétörténeti és politikátörténeti gyökerei. *Kül-Világ*, (2013), 1. 20–38. Online: http://epa.oszk.hu/00000/00039/00030/pdf/EPA00039_kul_vilag_2013_01_20-38.pdf
- Perlstadt, Harry – Balázs Péter: Egészségügyi reform az USA-ban. Obamacare, vagyis a Méltányosan Elérhető Ellátásról Szóló Törvény legújabb fejleményei. *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, (2013), 3–4. Online: https://weborvos.hu/adat/files/2013_december/egsz34.pdf
- Perry, Rick: *Fed Up! Our Fight to Save America from Washington*. New York – Boston – London, Back Bay Books, 2010.
- Peterecz Zoltán: Az amerikai elnöki retorika a beiktatási beszédek tükrében. *Külügyi Szemle*, (2017), 1. 3–19. Online: <https://kki.hu/assets/upload/Peterecz.pdf>
- Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
- Pokol Béla: *Jogelmélet: Társadalomtudományi trilógia II.* Budapest, Századvég Kiadó, 2005.
- Roeder, Oliver: John Roberts Has Cast A Pivotal Liberal Vote Only 5 Times. *FiveThirtyEight*, 2018. július 5. Online: <https://fivethirtyeight.com/features/john-roberts-has-cast-a-pivotal-liberal-vote-only-5-times/>
- Roosevelt, Franklin D.: *Address Accepting the Presidential Nomination at the Democratic National Convention in Chicago*. Democratic National Convention, 1932. július 2. Online: www.presidency.ucsb.edu/documents/address-accepting-the-presidential-nomination-the-democratic-national-convention-chicago-1
- Roosevelt, Franklin D.: First Inaugural Address, March 4. In Gordon Lloyd (szerk.): *The Two Faces of Liberalism: How the Hoover-Roosevelt Debate Shapes the 21st Century*. M&M Scrivener Press, US, 2006. 160–164.
- Roosevelt, Franklin D.: *Ninth Fireside Chat on the Judiciary Reorganization Bill* (1937. március 9.). Online: <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/march-9-1937-fireside-chat-9-court-packing>
- Sándor Lénárd: Veszélyes szakma ma bírónak lenni a tengerentúlon, *Ludovika Frontier Blog*, 2022. június 16. Online: www.ludovika.hu/blogok/frontierblog/2022/06/16/veszelyes-szakma-ma-bironak-lenni-a-tengerentulon/
- Sándor Lénárd: Mára már mindannyian „originalisták” lettünk? *Ludovika Frontier Blog*, 2022. március 31. Online: www.ludovika.hu/blogok/frontierblog/2022/03/31/mara-mar-mindannyian-originalistak-lettunk/
- SCOTUS: Bush v. Gore, 2000. Online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/case.pdf>
- SCOTUS: National Federation of Independent Business et al. v. Sebelius, Secretary of Health and Human Services, et al. 2012. Online: www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/11-393c3a2.pdf
- SCOTUS: Obergefell v. Hodges, 2015. Online: www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf
- SCOTUS: Republican Party of Pennsylvania v. Kathy Boockvar, Secretary of Pennsylvania, et al. 20–542, 2020. Online: www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20-542_i3dj.pdf?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202110?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202110

- Shapiro, Ilya: Judging Biden. *Cato Institute*, 2021. január 14. Online: www.cato.org/publications/commentary/judging-biden
- Shapiro, Martin: *Law and Politics in the Supreme Court. New Approaches to Political Jurisprudence*. New York, The Free Press of Glencoe, 1964.
- Sonmez, Felicia et al.: Who's on President Trump's List to Replace Justice Kennedy? *The Washington Post*, 2018. június 27. Online: www.washingtonpost.com/politics/whos-on-president-trumps-list-to-replace-justice-kennedy/2018/06/27/7010f67a-7a36-11e8-93cc-6d3beccdd7a3_story.html
- Stumpf István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.
- Sweet Stone, Alec: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. New York, Oxford University Press, 2000. Online: <https://doi.org/10.1093/0198297718.001.0001>
- Szente Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013.
- The White House: *Executive Order on the Establishment of the Presidential Commission on the Supreme Court of the United States* (2021. április 9.). Online: www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/04/09/executive-order-on-the-establishment-of-the-presidential-commission-on-the-supreme-court-of-the-united-states/
- Toobin, Jeffrey: *The Oath: The Obama White House and the Supreme Court*. New York, Doubleday, 2012.
- Varga Zs. András: *Eszmény vagy bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015.
- Zétényi András: Az amerikai Legfelsőbb Bíróság tagjainak kinevezése. *Jogelméleti Szemle*, (2004), 4. Online: <http://jesz.ajk.elte.hu/zetenyi20.html>

TRANSZNACIONÁLIS KIHÍVÁSOK

Bretton Woods öröksége és jövője

Örlös László

Az amerikai dominanciájú gazdasági világrend

A Bretton Woods-i alapok

A Bretton Woods-i nemzetközi találkozót Roosevelt elnök a jövőbeli gazdasági együttműködést és a békés fejlődést szolgáló programokra vonatkozó javaslatok gondolatával nyitotta meg. A konferencia két legfontosabb bizottsága az elemzésünk középpontjában lévő intézmény- és pénzügyi rendszer tekintetében hozott döntéseket: két új világméretű intézmény, illetve egy mechanizmus megszervezését tűzte ki célul.¹ Az amerikai Harry Dexter White és a brit Lord John Maynard Keynes vezetésével működő bizottságokban megalapozták az azóta gyakorlatilag univerzális tagságot elérő Nemzetközi Valutaalap (IMF) és a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (a későbbi Világbank-csoport egyik intézménye) létrejöttét.² Az alapító atyák a multilateralizmus mellett tették le a voksot, így a kezdetben 30 tagországgal rendelkező IMF taglétszáma tíz év alatt a duplájára emelkedett, míg 30 év múlva már az eredeti ötszörösére nőtt, hogy aztán napjainkra elérje a 190-et.³ A két intézmény mellett – Keynes új globális tartalékvaluta, a bancor megteremtésére irányuló javaslatának elvetését követően – a világháború kimenetelét eldöntő Egyesült Államok gazdasági érdekeinek megfelelően létrehozták az aranystandardon alapuló rögzített valutarendszert, amely biztosította a dollár aranyra történő átválthatóságát rögzített árfolyam mellett. A mechanizmus következtében a dollár lett a vezető nemzetközi tartalékvaluta. Bretton Woods lényeges elmozdulást hozott a világháborút megelőző időszakhoz képest, és azt a liberális megegyezést fogalmazta meg, amely szerint a részt vevő kormányzatok döntően a reciprocitás és a nyitott piacok alapelvei mentén szervezik meg gazdasági kapcsolataikat.

¹ Megjegyezzük, hogy a résztvevőknek a kereskedelemre szakosodott intézmény létrehozására irányuló erőfeszítései nem jártak sikerrel, ugyanis a Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet (International Trade Organization – ITO) megalapítására nem került sor, helyette akkor egy liberális kereskedelmi egyezményt hoztak létre (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT).

² Az intézmények kapacitásainak bővülését jól mutatja, hogy míg az IMF alapításakor 100 munkatárssal dolgozott, addig ma már a 3 ezret is meghaladja az alkalmazottak száma, az intézmény éves költségvetése pedig 2 millió dollárról 1,2 milliárd dollárra növekedett. Eugénia C. Heldt – Henning Schmidtke: *Measuring the Empowerment of International Organizations: The Evolution of Financial and Staff Capabilities. Global Policy*, 8. (2017), 5. 51–61. A Világbank esetében a kezdeti 150 fős stáb létszáma 11 ezer fölé emelkedett, és további szakosított leányintézményekkel bővült (IDA, IFC, ICSID, MIGA). Eugénia C. Heldt: *Lost in Internal Evaluation: Accountability and Insulation at the World Bank. Contemporary Politics*, 24. (2018), 5. 568–587.

³ International Monetary Fund: *List of Members* (é. n.).

A Bretton Woods-i alapító atyák, Keynes és White tervezetei alapján az IMF-nek a globális gazdasági növekedés elősegítőjének szerepét szánták, amelyet a nemzetközi kereskedelmi és pénzügyi stabilitáson keresztül kell elérni. Az intézmények alapokmányait a világháború lezárását követő időszak problémáihoz igazított feltételek mellett fogadták el: a Valutaalap célja állandó intézményén keresztül a nemzetközi pénzügyi együttműködést a konzultációs és a nemzetközi monetáris problémákra vonatkozó együttműködés mechanizmusával elősegíteni. A későbbi Világbank feladata a tagországok területén az újjáépítésben és fejlesztésben való közreműködés a termelési célokra történő tőkebefektetés elősegítésén keresztül.

A Bretton Woods-i rendszer jelentéstartalma az elmúlt háromnegyed évszázad során természetesen sokat változott. Míg a konferencia utáni első évtizedekben elsősorban a rögzített árfolyamrendszert jelentette, továbbá a Bretton Woodsban létrehozott eredeti multilateralizmus nem szólt bele, milyen gazdasági modellben irányítják a nemzetállamok gazdaságaikat,⁴ addig 1970 után a liberális gazdasági világrend szinonimájává vált, amelyet a washingtoni konszenzussal írhatunk le. Ebben az értelmezésben a politikai megegyezés letéteményes intézményei, az IMF-nek és a Világbanknak központi szerep jut abban, hogy az egyes kormányok hogyan valósítják meg politikáikat. A Bretton Woods-i rendszer reformja – amelyről a feltörekvő gazdaságok és fejlődő országok politikusai, valamint a tudomány képviselői is igen rendszeresen beszélnek már az ezredforduló óta – az 1940-ben meghatározott gyökerekhez történő visszatérést sürgeti a célrendszer és a kivitelezés tekintetében egyaránt.⁵ Ahogy Paul Volcker korábbi amerikai jegybankelnök fogalmazott, Bretton Woods nem valami sajátos intézményt jelent, sokkal inkább egyfajta eszme, szimbólum, amely a szuverén nemzetek együttműködését fejezi ki az áruk, a szolgáltatások és a pénzügyek területén megvalósuló nyitott piacok, valamint a stabil, növekvő és békés világ gazdaság megteremtése érdekében.⁶

Keynes Bretton Woods-i javaslata összetettebb és ambiciózusabb volt az amerikaiak tervezeténél, ugyanis többek között a nemzetközi tranzakciók rendezésére létrehozott volna egy nemzetközi klíringbankot. Sem a nemzeti bankok, sem pedig a klíringbank nem tartalékolhatott volna külföldi valutát. A nemzeti bankok egymás között klíring-számlákon keresztül az újonnan létrehozott bancor elnevezésű pénzben kerestek volna. Az új pénzhez a tagok fix átváltási árfolyamon csatlakoztak volna. Az egyes országok által felhalmozható bancor mennyiségét az adott ország világkereskedelmi részesedéséhez arányosítva limitálták volna, ezáltal megakadályozható lett volna a túlzott fizetésimérleg-többlet vagy -hiány kialakulása. A deficitet felhalmozó országoknak a limit túllépésekor megengedett lett volna a leértékelés, míg a többlettel rendelkező országok

felértékelték volna valutájukat, lehetővé téve ezzel a kereskedelmi egyensúlyok újbóli elérését. A keynesi pénzügyi rendszerben ab ovo nem érvényesült volna egyetlen állam kontrollpozíciója sem. Nem véletlen, hogy az elmúlt évtizedben az euróövezet reformja kapcsán is többen visszanyúltak Keynes klíringbank-konceptiójához.⁷

Ehhez képest – ahogy azt többek között Henry M. Paulson, az ifjabb Bush elnök pénzügyminisztere is hangsúlyozta a közelmúltban – a dollár globális tartalékvalutaként 1945 után betöltött privilegiált helyzete nem csupán egy előzetes elhatározásból következik, sokkal inkább a második világháborút követően a geopolitikai feltételek alakulása, az amerikai monetáris politika és a gazdaság dinamikus fejlődése következtében került vezető helyzetbe.⁸ Globális tartalékvalutaként a dollár természetes monopólium szerepköre így az amerikai politikai és gazdasági rendszer alapvető integritásának köszönhető. A gazdaság mérete és stabilitása mellett a jól fejlett, likvid és nyitott pénzügyi piacok együttes jelenléte is szükséges a globális tartalékvaluta szerep betöltéséhez.

A 20. század egyik legnagyobb közgazdasági gondolkodójának, Keynesnek a gazdaság kívánatos fejlődésére vonatkozó javaslatait egyébként nem Bretton Woodsban tették először felre: kevésbé köztudott, hogy az első világháborút lezáró versailles-i béketárgyalások gazdasági szekciójának brit delegációjából 1919-ben tiltakozásképpen Keynes kilépett, miután világossá vált számára, hogy a franciák és az olaszok gyakorlatilag visszaélnék a győzők hatalmával, és az általuk meghatározott, Németország, valamint Ausztria–Magyarország tönkretételét jelentő békefeltételek módosítására nincs lehetőség, illetve szándék.⁹ A következmények ismertek. Második alkalommal már az amerikaiak szorították háttérbe Keynest, amikor 1933-ban az újonnan megválasztott amerikai elnöknek, Rooseveltnek nyílt levélben fogalmazta meg javaslatait a nagy világgazdasági válság lezárása érdekében.¹⁰ Szintén kevésbé ismert, hogy Roosevelt számos egyéb javaslatot is kipróbált a kiegyensúlyozott költségvetés és adósságállomány előtérbe helyezésével, mielőtt a keynesi ajánlásnak megfelelően költekezésbe nem kezdett a kormányzat, ami végül kihúzta a válságból az országot.¹¹ Tegyük hozzá, hogy az amerikaiak legalább részben megtanulták a leckét, mert – bár az új pénzügyi világrend alapjainak meghatározásakor Bretton Woodsban az amerikai érdekeknek megfelelően ismét nem hallgattak Keynesre, hiszen az amerikai White-terv győzött – a világháborút követő európai helyreállítást célzó Marshall-terv mégiscsak keynesi ihletettséggű.

A globális pénzügyi rendszer az alapját képező intézményi biztosítékok létrehozásával megalapozta a stabilitás és a likviditás feltételeit, vagyis megteremtették a gazdasági szereplők működéséhez szükséges pénzmennyiséget és az árfolyamok szintjének állandóságát a kötött árfolyamrendszerrel. A világ pénzügyi rendszere a háború lezárását

⁴ Eric Helleiner: *The Life and Times of Embedded Liberalism. Review of International Political Economy*, 26. (2019), 6. 1112.

⁵ Gordon Brown: *Beyond the Crash: Overcoming the First Crisis of Globalization*. New York, Simon and Schuster, 2010; Daniel W. Drezner: *The System Worked. How the World Stopped Another Great Depression*. Oxford, Oxford University Press, 2014; Dani Rodrik: *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York, NY, W. W. Norton, 2012.

⁶ Paul Volcker: Remarks at the 2017 Annual Meeting of the Bretton Woods Committee. *The Bretton Woods Committee*, 2017. április 19.

⁷ Philip B. Whyman: Keynes and the International Clearing Union: A Possible Model for Eurozone Reform? *Journal of Common Market Studies*, 53. (2015), 2. 402.

⁸ Henry M. Paulson, Jr.: *The Future of the Dollar*. *Foreign Affairs*, 2020. május 19.

⁹ Bővebben lásd John Maynard Keynes: *The Economic Consequences of the Peace*. (H. n.), Management Laboratory Press, 2009 [1919] és John Maynard Keynes: *A Revision of the Treaty*. (H. n.), Cosimo Classics, 2006 [1922].

¹⁰ John Maynard Keynes: *An Open Letter to President Roosevelt* (1933).

¹¹ Allan M. Winkler: *The New Deal Accomplishments and Failures. Testimony before the U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs* (2009. március 31.).

követő két évtizedben aztán viszonylagos nyugalomban működött. A dollár-arany átválthatóság megszüntetése előtt, 1969-ben valójában keynesi szellemben (lásd Keynes bankkonceptiója) módosították az IMF alapszabályát, megteremtették a Valutaalap saját pénzegységét, az SDR-t (Special Drawing Rights), vagyis a különleges lehívási jogot, amelynek célja, hogy – az árstabilitás erősítése céljából – a világ forgalomban lévő pénzmenyiségének értékét ötvenként a kínálathoz igazítják. A tőkemozgás szabadságát egészen 1971-ig, a létrehozott rendszer első válságáig államilag korlátozták annak érdekében, hogy a stabilitás és a likviditás feltételei érvényesüljenek.

Törésvonalak és a washingtoni konszenzus

Két és fél évtized viszonylagos stabilitását követően 1970 után évtizedenként legalább egy jelentősebb válság ugyanakkor alkalmas volt arra, hogy aláássa az amerikai dominanciájú Bretton Woods-i rendszer alapjait. Többek között a túlzott dollárbőség és az amerikai aranykészletek megcsappanása 1971-ben a Bretton Woods-i rögzített árfolyamrendszer kimúlásához vezetett (a dollár stabilitásába vetett bizalmat az aranyra válthatóság biztosította). Milton Friedman tanácsai alapján Nixon elnöksége idején, 1971. augusztus 15-én felfüggesztették a dollár aranyra való rögzített arányú átválthatóságát. A nemzetközi pénzügyi rendszer első alkalommal veszítette el rögzítettségét az aranyhoz képest (korábban más nemesfémeknek és egyéb alapanyagoknak, áruféleségeknek is volt szerepe). Az árfolyam-lebegtetés azonban csak 1973-tól vált általános gyakorlattá, amelyet – az árstabilitás addigi időszaka után – az infláció felgyorsulása is elősegített. Ez utóbbit még inkább gyorsította az olajár négyszeresére emelése (az olajár aztán az évtized végéig a tízszeresére nőtt). Az amerikai aranykészletek elfogyását egyébként nem az 1969-ben már elfogadott SDR-rel helyettesítették, hanem lemondva a stabilitásról, a tőkemozgásokat felszabadították, kockáztatva ezzel a likviditás biztonságát és kiszámíthatóságát. A tőke szabad áramlásának megteremtésével gyakorlatilag ellenőrizhetetlenné váltak a tőke forrásai is.

Az 1980-as évek elhúzódó nemzetközi adósságválságai aztán jelentősen átalakították a gondolkodást a Bretton Woods-i intézményekben uralkodó gazdasági filozófiákat illetően. Elfelejtve az intézmények eredeti szociális célrendszerét, az intézmények a neoliberais gazdasági iskolák előírásait kezdték zászlajukra tűzni.¹² A washingtoni konszenzus kifejezés 1989-ben John Williamson nyomán vált népszerűvé és használatossá, amely az amerikai pénzügyminisztérium, az IMF és a Világbank (vagyis a washingtoni székhelyű intézmények) magabiztos megállapodását¹³ jelentette a kezdetekben arról, hogy a latin-amerikai országok gazdaságait milyen keretfeltételek mellett reformálják meg.

¹² Catherine Weaver: *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton, Princeton University Press, 2008; Ngaire Woods: *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and their Borrowers*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2006.

¹³ A magabiztosságot leginkább az alábbi idézet támasztja alá: „we can now develop far more consensus [...] [because] we now know much more about what types of economic policy work”. John Williamson: *Democracy and the Washington Consensus*. *World Development*, 21. (1993), 8. 1331.

Az ajánlások középpontjában az árszabályozás lebontása, a kereskedelem korlátainak felszámolása és az infláció kézben tartása állt.

A szabadpiacot hirdető közgazdaságtan tételeiből táplálkozva az eredetileg a latin-amerikai országok számára kínált megegyezéssel a fiskális, valamint a strukturális politikák köré csoportosuló javaslatot tartalmazott.¹⁴ A washingtoni konszenzus annak a két évtizednek (1970-es, 1980-as évek) a terméke, amelynek közgazdasági főárama szerint a gyors gazdasági növekedés kulcseleme nem az ország természeti erőforrásaiban vagy a fizikai, illetve a humán tőke gazdagságában keresendő, sokkal inkább az alkalmazandó gazdaságpolitika összetételében. Az elképzelések szerint a makrogazdasági környezet megváltoztatásával automatikusan megteremtődnek a hatékony erőforrás-elosztás feltételei. Ennek eredményeként pedig hosszú távon magas gazdasági növekedés és jól működő piacgazdaságok alakulnak ki.

Ennek a – ma már – nyilvánvalóan túlzottan leegyszerűsítő distinkciónak aztán az 1997–1998-as ázsiai pénzügyi válság vetett véget, és kényszerítette a washingtoni döntéshozókat (beleértve az amerikai dominanciájú Bretton Woods-i intézményeket) önvizsgálatra. Míg az eredeti Bretton Woods-i rendszer célja az volt, hogy „kiűzzék az uzsorás pénzkölcsönzőket a nemzetközi pénzügyek templomából”,¹⁵ addig a washingtoni konszenzus gazdaságpolitikai értelemben a jobboldali, konzervatív irányvonal diadalát jelentette a Bretton Woods-i intézmények politikáiban, amely egyértelműen az állam szerepének háttérbe szorítását és a piaci viszonyok térhódítását hirdette meg. A konszenzus világméretű elterjesztését (Latin-Amerika, Távol-Kelet, átalakuló gazdaságok főként Közép- és Kelet-Európában) az 1980-as évek reagani és thatcheri konzervatív gazdaságpolitikája alapozta meg. Más megközelítésben azt is mondhatjuk, hogy a „Reaganomics”¹⁶ termelte ki a washingtoni konszenzust. A több szerző által a piaci fundamentalizmus szinonimájával aposztrofált washingtoni politikai megegyezéssel szemben felhozott érvek fő árama abban foglalható össze, hogy érvényesíthető, eszköz nélküli állami főhatalom nélkül a szabadság, a mi esetünkben a gazdasági szabadság nem töltheti be hivatását.

A washingtoni konszenzus utáni világ, az alkalmazhatóság problémája

Az Egyesült Államokban bevált szabadpiaci megegyezéssel felvetette az alkalmazhatóság¹⁷ próbáját a világ fejlődő és átmeneti gazdaságaiban: Délkelet-Ázsiában, Afrikában, Latin-Amerikában, valamint Közép- és Kelet-Európában. A 2001-ben közgazdasági Nobel-éremmel kitüntetett Joseph Stiglitz (aki korábban a Világbank alelnöke

¹⁴ John Williamson: *What Washington Means by Policy Reform. Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics, 1990.

¹⁵ Henry Morgenthau, Jr.: *Address by the Honorable Henry Morgenthau, Jr., at the Closing Plenary Session of the Bretton Woods Conference* (1944. július 22.).

¹⁶ John Williamson: *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?* *The World Bank Research Observer*, 15. (2000), 2. 251–264.

¹⁷ A szakirodalomban a problémakör leginkább a „one size fits all” kifejezéssel írható le.

és főközgazdásza is volt) gondolatai támasztották alá leginkább azt, hogy ha a piaci törvényeknek szabad és korlátlan érvényesülést biztosítanak, ha nem létezik intézményes biztosítékokat is magában foglaló nemzetközi szabályozás, az maga alá temetheti a globális kapitalista rendszert.

Amíg az Egyesült Államokban a második világháború lezárását követően egészen a monetarista, vagyis a pénzmennyiség ellenőrzésére alapozó és a szabadkereskedelmi irányzat térnyeréséig a hazai ipart védelmező gazdaságpolitikával fejlesztették a saját piacaikat, addig az átalakuló gazdaságokat – köztük Kelet- és Közép-Európát is – és a fejlődő országokat gazdasági átmenet nélkül, gyakorlatilag azonnali hatállyal a neoliberais gazdaságpolitika átvételére készítették. Egyfajta kettős mércéről beszélt Stiglitz még az ezredforduló előtt egyik genfi előadásában, amely szerint a világban egyébként tőkekorlátozások felszámolását hirdető gazdag országok protekcionista intézkedéseiket (a teljeshez közelítő foglalkoztatási szinttel és megfelelő szociális védőhálójával) azon polgáraik megsegítésére használják, akiket hátrányosan érint a globalizáció.¹⁸ Többek között a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) 1999. évi seattle-i, az IMF és a Világbank 2000. évi prágai találkozási kapcsán lezajlott globalizáció-, kapitalizmus- és Amerika-ellenes tüntetések újabb, immár radikális baloldali fordulatot sürgettek.¹⁹

A konszenzussal szembeni igazi vitát, kritikát elsősorban a strukturális reformokra tett javaslatok váltották ki, amelyek a privatizáció, dereguláció, liberalizáció, vagyis a magánosítás, a túlszabályozás lebontása és a piaci korlátozások megszüntetése hármával reformokat hirdettek meg. A kelet-ázsiai pénzügyi válságokkal leginkább a kereskedelem és a közvetlen külföldi befektetések liberalizációját szokás párhuzamba állítani, hiszen ezek több esetben ellenőrizhetetlen és a nemzetállamok által nem befolyásolható eseményeket idéztek elő, amelyek igazán sérülékennyé tették a régió gazdaságait, emellett reagálóképességük szinte a nullával volt egyenlő. A magánosítás folyamata a gazdaságpolitika konzervatív fordulatával indult el, amelynek különös lökést adott James Baker, akkori amerikai pénzügyminiszter 1985-ös szöuli beszéde a Világbank és a Valuta-alap közgyűlésén. A megfogalmazott kritikák szerint ugyanakkor elhibázott a gyors magánosítására épülő gazdaságpolitika, amely a verseny megalapozásának nem szentel figyelmet (a privatizáció egyik fontos célja a versenyfeltételek érvényesítése), emellett rossz megoldás, ha nem építik fel a versenyt biztosító szociális és intézményi háttér.²⁰ A konszenzus talán legkevésbé átpolitizált eleme a dereguláció, vagyis a részpiacokra történő be- és kilépés akadályainak (elsősorban jogszabályi, adminisztratív) lebontása, amely még a demokrata Carter-adminisztráció idején indult el.

¹⁸ Joseph E. Stiglitz: *Two Principles for the Next Round, or, How to Bring Developing Countries in from the Cold*. Geneva, Lecture at the International Centre for Trade and Sustainable Development, 1999.

¹⁹ Henry Kissinger: *Korszakváltás az amerikai külpolitikában? A 21. századi Amerika diplomáciai kérdései*. Budapest, Panem–Grafo, 2002. 170.

²⁰ Joseph E. Stiglitz: *The World Bank at the Millennium*. *Economic Journal*, 109. (1999). 459.; United Nations: *Annual Report of the United Nations University*. Tokyo, (k. n.), 2020; Joseph E. Stiglitz: *Whither Reform? Ten Years of the Transition*. World Bank Annual Conference on Development Economics, 1999. Washington, D. C., The World Bank.

Az 1980-as és az 1990-es évek pénzügyi válságai Latin-Amerikában, Mexikóban, Délkelet-Ázsiában, Oroszországban, Brazíliában, valamint a világ fejlődő országainak drámai mértékű eladósodottsági szintje mind ráirányították a figyelmet az addig alkalmazott gazdaságpolitikai eszköztár fenntarthatóságára, a politikák világméretű alakításában részt vevő nemzetközi intézményeket pedig határozott önvizsgálatra készítették. A vizsgálat központi elemének tekinthető az, hogy a Bretton Woods-i intézményekre alapozott nemzetközi pénzügyi rendszer sokkal súlyosabb mértékben bünteti a meggondolatlan kölcsönfelvevőket, mint a meggondolatlan hitelezőket.²¹ Kiderült, hogy a Bretton Woods-i intézmények eszköztárának fontos részét képező strukturális kiigazítás önmagában idejétmúlt, és sokszor a céllal ellentétes hatást lehet vele elérni. Kissinger is megerősíti, hogy a washingtoni székhelyű nemzetközi pénzintézetek orvoslásai a múltban gyakran inkább súlyosbították a problémákat, hiszen a kínált gyógyszerek figyelmen kívül hagyták a válság politikai természetét, és csak a gazdasági krízisre koncentráltak. Ezzel együtt az intézmények képtelenek voltak programjaik politikai következményeivel megbirkózni. Világossá vált, hogy az 1998 környékén meghirdetett posztwashingtoni konszenzus²² arra keresi a választ, hogy az eredeti megegyezések konstrukcióban foglalt reformokon túl melyek azok a sebezhetőséget kizáró lépések, amelyek a gazdaság- és fejlesztéspolitika eszköztárát, vagyis a globális szegénységcsökkentést a továbbiakban szolgálják.

A washingtoni konszenzust támadó kritikák eredője abban foglalható össze, hogy nem állnak rendelkezésre az intézményi-szociális eszközök. A makrogazdasági egyensúlyra, valamint a strukturális politikákra épülő konszenzus többek között figyelmen kívül hagyja a sikeres és fenntartható fejlődés intézményfejlesztési, társadalmi, erőforrás-elosztási, szegénységcsökkentési aspektusait, emellett pedig nem veszi figyelembe a különböző régiók eltérő reagálási képességét. A megfogalmazott kritikák szerint a külső indítástú, az eladósodást növelő kiigazítás helyett fontos az „ownership”, vagyis az, hogy az adott ország maga alakítja a folyamatokat, és a „participation”, amely az intézkedések társadalmazását jelenti.²³

A globális gazdasági és pénzügyi irányítás kikényszerített reformja: új multilateralizmus

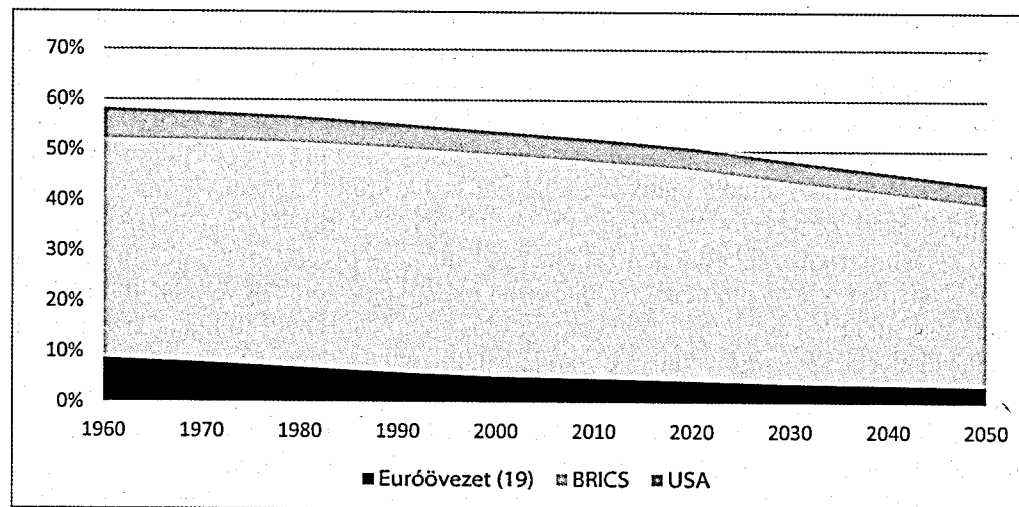
A második világháborút követően működő gazdasági világrendre ható változásokat, az úgynevezett feltörekvő gazdaságok és a fejlődő országok felemelkedését a nemzetközi gazdaságban két jól definiálható tényezővel, a gazdasági növekedés dinamikájával és a demográfiai folyamatokban bekövetkezett változásokkal írhatjuk le. A népességnövekedés statisztikáit vizsgálva látható, hogy míg az 1960-as években a BRICS-országok (Brazília, Oroszország, India, Kína és Dél-Afrika) népessége mintegy háromszorosa

²¹ Kissinger (2002): i. m. 174.

²² Javed Burki – Perry E. Guillermo: *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*. Washington, The World Bank, 1998.

²³ It is people not governments that feel pain. James D. Wolfensohn: *The Other Crisis. Address to the Board of Governors*. Washington, The World Bank, 1998.

volt az Egyesült Államok és az euróövezet²⁴ összesített lakosságának, addig ma ez az arány négy és félszeres, 2050-re pedig várhatóan ötszörösére emelkedik.



1. ábra: A népesség alakulása a világnépesség arányában

Forrás: The World Bank statistics

A világgazdaság növekedési dinamikáit tekintve szintén radikális átrendeződésnek lehetünk tanúi, hiszen az ezredforduló környékén tapasztalt 10% körüli GDP-részesedéshez képest 2050 körül már várhatóan 45%-os részaránnyal rendelkeznek majd a BRICS-országok, míg az Egyesült Államok és az euróövezet aránya folyamatosan csökken, és együtt sem érik el a BRICS-országok részesedését.²⁵ A bemutatott adatok egyértelműen mutatják a világgazdaság erőegyensúlyának eltolódását a fejlett gazdaságoktól a feltörekvők és a fejlődők irányába.²⁶

Miután a feltörekvő gazdaságok úgy ítélték meg, hogy a Bretton Woods-i intézmények hosszú ideje napirenden lévő irányítási reformja számukra elégtelen eredményeket hoz (hiszen nem jutottak hozzá világgazdasági súlyukat tükröző tulajdonosi részesedéshez), ezért a politikai és gazdasági érdekérvényesítés regionális és bilaterális útját kezdték el járni. A Bretton Woods-i intézményeknek a világgazdasági erőviszonyokat tükröző, a döntéshozatali legitimációt erősítő reformjának feltörekvők által elégtelennek minősített megítélésében legnagyobb tulajdonosként az Egyesült Államoknak nyilvánvalóan meghatározó szerepe volt,²⁷ ezzel maga is hozzájárult a második világháború óta létező

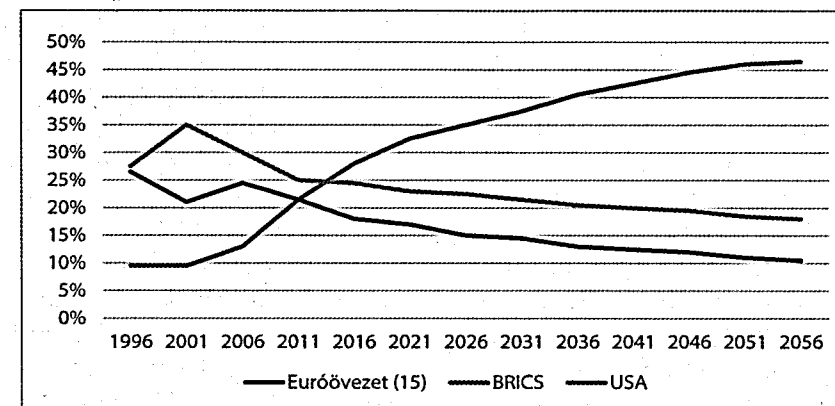
²⁴ Euróövezeten az eurót használó 19 EU-tagországot értjük.

²⁵ A fejlett országok GDP-részesedésének csökkenése mögötti legjelentősebb tényező az, hogy a munka termelékenysége a feltörekvő és fejlődő gazdaságokban sokkal gyorsabban nő, mint a fejlett országokban.

²⁶ Ngaire Woods: *From Intervention to Cooperation: Reforming the IMF and World Bank*. Progressive Governance. London, (k. n.), 2008.

²⁷ Az IMF 2010-ben elfogadott kvóta- és irányítási reformjának életbelépését az Egyesült Államok 2015-ig blokkolta.

globális pénzügyi rendszer meggyengüléséhez, vagy – ha megengedők vagyunk – területív válásához, többpólusú irányba történő elmozdulásához.



2. ábra: A real GDP alakulása a világgazdaság egésze arányában

Forrás: OECD Economic Outlook, OECD long-term baseline projections

Megjegyzés: Euróövezet (15): Ausztria, Belgium, Németország, Spanyolország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Szlovákia, Szlovénia. Az euróövezet további tagországaira vonatkozó adatok nem álltak rendelkezésre forrásunkban.

A Bretton Woods-i intézmények jelenkori kritikája

Bár a washingtoni konszenzus kudarcát követően az alkalmazott szakpolitikák tekintetében jelentősen megújultak az intézmények, a fejlődő országok és a feltörekvő piacok, valamint számos civil szervezet oldaláról ma is éri kritika a Valutaalapot és Világbankot. A kritikák vázlatos áttekintése során azokat emeljük ki, amelyek korunk legjelentősebb kihívásaival összefüggésben megfogalmazott problémákat járnak körbe. Ezek átgondolása az IMF-ben és a Világbankban a legnagyobb tulajdonosi részesedéssel bíró Egyesült Államok, pénzügyminisztériumának feladata, hiszen az intézmények irányvonalának meghatározásában az amerikaiak vezető pozícióval rendelkeznek, és az európai tulajdonosokkal együtt a legtöbb kérdésben döntő szavuk van.

Még a szaksajtóban is viszonylag visszafogott visszhangot kapott augusztusban az a hír, amely szerint az IMF 650 milliárd dollár értékben hagyta jóvá nemzetközi tartalékeszközeinek, az SDR-nek a tagok közötti legutóbbi felosztását. Az említett SDR-allokáció²⁸ az IMF történetében egyedülálló méretű kibocsátást jelent, és a várakozások szerint globális szinten segítenie kellene a Covid-19-pandémia utáni zöld átmenetet és a befogadó gazdasági helyreállítást.²⁹ Mivel a felosztás döntő része a legmagasabb

²⁸ Az SDR-allokáció az egyes IMF-tagországok kvótamérete, vagyis gazdaságuk nagysága alapján történik.

²⁹ United Nations Development Program (UNDP): *Special Drawing Rights (SDR) Allocation is a Unique Opportunity to Secure a Global Green, Inclusive COVID-19 Recovery* (2021. június 24.).

jövedelmű országok rendelkezése alatt áll (az arányokat jól jellemzi, hogy az Egyesült Királyságnak jutó SDR-allokáció mérete közel akkora, mint amekkora részesedés a legszegényebb országoknak jut összesen), ezért a G7 állásfoglalása szerint a leggazdagabb országoknak az allokáció rájuk eső részéből szükséges átirányítani a leginkább rászoruló országok részére. A megfogalmazott kritika szerint ugyanakkor várható, hogy a legmagasabb jövedelmű országok az SDR-allokáció egy részét (egyelőre nincs döntés a mértékekről) újra a Bretton Woods-i és más multilaterális intézményeknek ajánlják fel, amelyek újra „káros és időigényes” feltételek mentén újra adóssággeneráló hitelek formájában juttatják el a rászoruló országoknak, tovább szűkítve ezzel a fejlesztési mozgásteret. A civil szervezetek közleményükben többek között felhívják arra a figyelmet, hogy az Egyesült Királyságnak a rendelkezésre álló új SDR-allokáció legalább háromnegyedét át kellene csatornázni a szegény országok javára (ezzel szemben legfeljebb 10-20%-os átcsoportosítás várható), továbbá a pénzügyi fenntarthatóság érdekében az új forrásoknak vissza nem térítendő formában és feltételek nélkül kellene rendelkezésre állnia.³⁰ Többen felvetik azt is, hogy a válságkezelés hatékonyságának növelése érdekében az SDR-t nem jegybanki tartalékként, hanem állami költségvetési eszközként kellene használni.³¹

Az IMF IV. cikkely szerinti gazdaságpolitikai konzultációk keretében megvalósuló felügyeleti funkció gazdasági-társadalmi és a klímaváltozásra gyakorolt hatását vizsgálta civil szervezetek egy csoportja, amely szintén jelentős kritikát fogalmazott meg. A Valutaalap felügyeleti tevékenységének öt éves átfogó áttekintéséhez (Comprehensive Surveillance Review, CSR) kapcsolódó kritika szerint az IMF által évtizedekig népszerűsített neoliberais gazdasági modell eredményeként a világ gyorsuló klímaválsággal és növekvő egyenlőtlenséggel szembesül.³² Az IMF 190 tagországában 2015 decembere (a párizsi klímamegállapodás elfogadása) és 2021 márciusa között lefolytatott közel 600 konzultáció jelentéseit vizsgáló elemzés drámai megállapítása szerint az IMF – bár retorikájában hangos szószólója a klímaváltozás elleni küzdelemnek – szakpolitikai tanácsadási tevékenysége révén (amely a hitelfelvevő programországok esetében döntően kormányzati politikává is válik) aláásta a globális klíma-erőfeszítéseket azzal, hogy a szénelapú megoldások terjedését támogatta. Ezzel a fejlődő országok függése a nem tiszta energiahordozóktól tovább erősödött, ami jelentős káros hatást eredményez helyi és globális szinten egyaránt.³³

Az SDR-allokációnál megfogalmazott, a kedvezményezett országok kormányait helyzetbe hozó javaslathoz hasonló vélemények láttak napvilágot a Világbank-csoport tevékenységét illetően a közelmúltban. A bank legszegényebb országokat támogató pénzügyi

eszközét leányintézményén, a Nemzetközi Fejlesztési Társulás (International Development Agency, IDA) donor támogatási programjain keresztül folyósítja. Meghatározó véleményformálók, így legutóbb a Project Syndicate³⁴ közvetítésével megjelent elemzések felhívják a figyelmet arra, hogy a pandémia negatív hatásainak csökkentésére a gazdaság újraindítását szolgáló forrásnyújtásban közvetlenül a kormányzatoknak kell részesülni és meg kell szüntetni az IDA azon gyakorlatát, amely keretében a donor forrásokat a privát szektor finanszírozását végző intézményeken, a Nemzetközi Fejlesztési Társaságon (International Finance Corporation, IFC) és a Nemzetközi Beruházás-biztosítási Ügynökségen (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA) keresztül végzi. A kritika középpontjában az intézmények tevékenységének átláthatóságával kapcsolatos problémák és a fejlesztési hatás elégtelenségei álltak.

Kínai érdekek a világhatalmi erőterben

Ha az elmúlt évtized amerikai–kínai kapcsolatainak alakulására tekintünk vissza a nemzetközi pénzügyek területén, jelentős változásoknak, sőt mi több, vargabetűknek lehetünk tanúi. Az Obama-adminisztráció idején az Egyesült Államok szép csendben megerősítette Kína aspirációját az ország pénzügyi hatalmi státusának megerősítésével.³⁵ Ezt követően a Trump-adminisztráció már hangot is adott gyanakvásának a kínai térnyerést illetően,³⁶ egyúttal pedig a „Make America Great Again, MAGA” és az „America First” koncepció részeként szövetségeseitől nagyobb hozzájárulást várt el a közös kezdeményezésekben, egyúttal pedig vissza is lépett több nemzetközi kötelezettségvállalásból.³⁷ Ezen túl Donald Trump az amerikai vezető szerep megőrzésének szándékával kereskedelmi háborúba is bonyolódott Kínával, amely végül számára politikailag fontos kereskedelmi megállapodás formájában (Phase 1 Trade Deal) zárult le.³⁸ Ezen mozgások egy jelentős része végső soron teret engedett a kínai szerepvállalás további növelésének a nemzetközi erőterben, amellyel a kínai szerepvállalás a nemzetközi pénzügyekben tovább erősödött, abszurd

³⁴ Jayati Ghosh – Farwa Sial: A Wrong Turn for World Bank Concessional Lending. *Project Syndicate*, 2021. szeptember 9.

³⁵ Kínai források arra engednek következtetni, hogy 2015 szeptemberében Obama és Hszi washingtoni találkozóján megegyezés született Kína jelentős hatalmi státuszának elismeréséről azzal, hogy biztosítani kell a folyamatos békés jellegét. Az információ igazságtartalmának hitelt adhat az a fejlemény, amely szerint az Egyesült Államok Kongresszusa röviddel a találkozó után, 2015 decemberében elfogadta az IMF 2010-ben rögzített kvóta- és irányítási reformját. Jing Gu et al.: Introduction: International Development, South-South Cooperation and the Rising Powers. In Jing Gu – Alex Shankland – Anuradna Chenoy. *The BRICS in International Development*. (H. n.), Palgrave Macmillan, 2016.

³⁶ Az Egyesült Államok 2017 decemberében nyilvánosságra hozott Nemzetbiztonsági Stratégiája Kínát versenytársként, kihívóként és revizionista hatalomként említi Oroszországgal egyetemben. The White House: *National Security Strategy of the United States of America* (2017. december).

³⁷ Transz-csendes-óceáni partnerségről szóló megállapodás (Trans-Pacific Partnership, TPP), párizsi klímamegállapodás vagy a multilaterális fejlesztési bankok (beleértve a Világbankot) finanszírozását biztosító amerikai költségvetési források megkurtítása, de idesorolhatjuk a WHO amerikai finanszírozásának felfüggesztését és az iráni nukleáris alku felmondását is.

³⁸ What's in the US-China Phase 1 Trade Deal. *Reuters*, 2020. január 15.

³⁰ Civil Society Joint Statement on UK Channelling of Its SDRs Allocation. *Bretton Woods Project*, 2021. augusztus 23.

³¹ Andrés Arauz: Why SDR Should Be Used by States Not Central Banks. *Financial Times*, 2021. szeptember 8.

³² Sargon Nissan – Roos Saalbrink: The IMF's Comprehensive Surveillance Review: A Bungled Attempt at Meeting the Moment. *Bretton Woods Project*, 2021. július.

³³ Jon Sward et al.: IMF Surveillance and Climate Change Transition Risks: Reforming IMF Policy Advice to Support a Just Energy Transition. *ActionAid USA – Bretton Woods Project*, 2021. augusztus.

módon éppen a kétpólusú világrend irányzatát erősítette. Az amerikai–kínai kapcsolatok ellenséges, konfrontatív jellege várhatóan a Biden-adminisztráció alatt is megmarad.³⁹

Érdemes azt is megjegyeznünk, hogy Kína már önálló multilaterális kezdeményezéseit megelőzően saját erőből óriási méretű pénzügyi eszközöket hozott működésbe (gondoljunk csak a Kínai Fejlesztési Bankra vagy a Kínai Eximbankra), amelyek nagyobb méretű projektfinanszírozásra is képesek voltak, mint a Világbank. Ezen túl Kína 130 milliárd dollár összegű donor szerepvállalásának részeként már 2016-ban több támogatást nyújtott, mint a hat nyugati dominanciájú multilaterális fejlesztési bank (Világbank, Ázsiai Fejlesztési Bank, Amerika-közi Fejlesztési Bank, Európai Beruházási Bank, Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, Afrikai Fejlesztési Bank) együttesen.⁴⁰

A kínai diplomácia figyelemre méltó és sűrű éve volt 2013, különösen a multilaterális világrendre gyakorolt hatását illetően. Néhány hónappal Hszi Csin-ping hivatalba lépését követően ekkor jelentették be egy új, Kína által vezetett multilaterális fejlesztési bank, az Ázsiai Infrastrukturális Beruházási Bank (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB) létrehozására irányuló kezdeményezést, amely Kínát a multilaterális aréna saját jogú játékosaként pozicionálta. Ekkor már zajlottak a BRICS-országok által közös és egyenlő arányú tulajdonosi részvétel mellett létrejövő kezdeményezés, az Új Fejlesztési Bank (New Development Bank – NDB) megalapításának előkészületei. Ezen túl pedig meghirdették az ambiciózus fejlesztési program, a történelmi Selyemút mintájára létrehozandó Egy övezet, egy út kezdeményezést (The Belt and Road Initiative – BRI).

A nyugati értékrendet tükröző washingtoni konszenzus elhalványulását követően már a 2000-es évek első felében megjelentek az úgynevezett pekingi konszenzus⁴¹ kontúrjai, amely később a BRI-kezdeményezésben és a körülötte létrejövő kiegészítő mechanizmusokban öltött testet. A pekingi konszenzus lényege, hogy a nyomán megvalósuló kezdeményezések során Kína nem támaszt ideológiai, gazdaságpolitikai elvárásokat a részt vevő partnerekkel szemben, hanem a kölcsönös előnyökre épít, és elvileg a partnerek saját motivációinak kibontakoztatására törekszik.⁴² A saját motivációk korlátossága kapcsán egy külön elemzésben persze érdemes megvizsgálni a kínai támogatás eredményeként kialakult adósságválságokat is.⁴³

Számos szerző véleménye szerint az AIIB és más, a feltörekvő gazdaságok által alapított relatíve új kezdeményezések, mint a Selyemút Alap (Silk Road Fund)⁴⁴ vagy

az NDB csupán az 1,4 ezer milliárd dollár összegű BRI-kezdeményezés⁴⁵ finanszírozására jöttek létre. A mintegy 68 ázsiai, afrikai, európai és latin-amerikai országot partnerként magában foglaló kezdeményezés a világ népességének 65%-át és a világ gazdaság 40%-át képviseli.⁴⁶ A releváns szakirodalom áttekintését követően ugyanakkor megállapítjuk, hogy míg a regionális befolyás növelésére alkalmas BRI-kezdeményezés a látszat ellenére elsősorban belpolitikai célokat szolgál (a kínai túltermelés és a kihasználatlan kapacitások felszívása, az energiabiztonság javítása, az országon belüli jövedelmek különbségek kiegyenlítése), addig az új multilaterális fejlesztési bankok globális közjavak finanszírozását is szolgálják. Bár az elmúlt időszakban tevékenységükkel elsősorban kiegészítették a nyugati dominanciájú fejlesztési bankok munkáját, az új fejlesztési bankok, különösen az AIIB működési modellje és célrendszere, tökéllátottsága hosszabb távon lehetővé teszi, hogy a regionális finanszírozáson túlmutatóan akár az amerikai dominanciájú Világbank versenytársává váljon. Mindez végső soron leképeződése a geopolitikai egyensúly eltolódásának, amelynek keretében Kína és a további feltörekvő gazdaságok kihívást támasztanak a második világháborút követően létrehozott pénzügyi világrenddel szemben.

Minilateralista innovációk

A változó világrendet és a geopolitikai egyensúlyok eltolódását jól mutatja a multilaterális fejlesztési bankok világa. Kína lépéseit a multilaterális pénzügyek színpadán többen a fennálló liberális nemzetközi gazdasági rend fenyegetéseként értékelték. A feltörekvő országok által kezdeményezett fejlesztési bankok létjogosultságát pedig mi sem támasztja alá jobban, mint a gyors népességnövekedés és a soha nem látott ütemű városiasodás következtében kialakuló hatalmas fejlesztési szükséglet Ázsiában. A fejlesztési igények alakulását tekintve kifejező statisztika, hogy az ázsiai kontinensen az éves népességygyarapodás 42 millió főre tehető, így mintegy 30 év alatt további 1,2 milliárd fővel gyarapszik majd a lakosságszám, a klímaváltozás hatásainak pedig mintegy 1 milliárd ember van kitéve jelenleg is.⁴⁷

Az úgynevezett felemelkedő hatalmak közötti pénzügyi jellegű megállapodások, mint a BRICS-országok által létrehozott NDB és a Kína által kezdeményezett AIIB vagy a szintén BRICS-kezdeményezésű tartalékalap (BRICS Contingent Reserve Arrangement, CRA) egyfajta válaszként értelmezhető arra, hogy a Bretton Woods-i intézmények irányítási rendszere nem tükrözi a világ gazdaság realitását. Az úgynevezett minilateralizmus elterjedésére vonatkozó aggodalmakat foglalta össze találóan Ngaire Woods,

³⁹ Ankit Panda: The Biden Administration and US-China Relations in 2021. *The Diplomat*, 2021. szeptember 9.

⁴⁰ Kevin Gallagher – Rohini Kamal – Yongzhong Wang: Fueling Growth and Financing Risk: The Benefits and Risks of China's Development Finance in the Global Energy Sector. *Global Economic Governance Initiative Working Paper*. 2016. május.

⁴¹ Joshua Cooper Ramo: *The Beijing Consensus*. London, Foreign Policy Centre, 2004.

⁴² Boros Eszter – Horváth Marcell: Digitális renminbi: szintlépés az USA–Kína geopolitikai versengésben? In: Banai Ádám – Nagy Benjámin (szerk.): *Egy új kor hajnalán – Pénz a XXI. században*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 72.

⁴³ Malancha Chakrabarty: Will China Create Another African Debt Crisis? *Observer Research Foundation*, 2020. december 3.

⁴⁴ Kína 40 milliárd dollárral hozta létre a Selyemút Alapot, amely a BRI-kezdeményezés keretében hivatott az összeköttetések megerősítését célzó kezdeményezések támogatására.

⁴⁵ A BRI-kezdeményezés keretösszege 12-szer meghaladja a második világháborút követően az európai helyreállításra a Marshall-tervből folyósított keretösszeget. Bloomberg: China's USD 1.4 Trillion 'One Belt, One Road' Set to Make Bigger Impact than US' Marshall Plan to Rebuild Post-War Europe. *South China Morning Post*, 2016. augusztus 8.

⁴⁶ Charlie Campbell: China Says It's Building the New Silk Road. Here Are Five Things to Know Ahead of a Key Summit. *Time*, 2017. május 12.

⁴⁷ Asian Infrastructure Investment Bank: *Study on Sustainable Cities* (2018. augusztus).

az Oxfordi Egyetem professzora még 2008-ban, amely szerint korunk globális gazdaságát az a komoly veszély fenyegeti, amely szerint a status quo nagyhatalmak ragaszkodnak jól bevált, ugyanakkor idejétmúlt intézményeikhez, és amennyiben magatartásuk nem változik, nemcsak a közös fellépések, hanem a globális együttműködés mélyebb formái és a kormányok közötti közös célok kitűzésének lehetősége is szűkülni fog.⁴⁸

A valóság aztán igazolta a jóslatot. Még akkor is, ha létrejöttek olyan újfajta globális irányítási keretek, mint például a világ legnagyobb gazdaságait tömörítő G20, ezek a formációk informális koordinációs platformként működnek, és ebből következően a kereteik között született közös álláspontok semmi esetre sem kötelező erejűek, és leginkább csak hosszadalmas nemzeti jogalkotói folyamatok révén juthatnak érvényre. A globális intézmények mellett felnövekvő, az országok rugalmas és sokszor ad-hoc együttműködésén alapuló mechanizmusok formájában működő intézményei a 21. századi multilateralizmus sajátos alakzatai. A minilateralizmusnak is nevezett együttműködések országok egy kisebb csoportja között jönnek létre általában egy jól körülhatárolható témára, problémamegoldásra (jól ellenpontozva azt, hogy a globális intézmények működését, hatékonyságát érintő döntéshozatali reformokat illetően nem sikerül érdemi megállapodásokat elérni), és keretei között jogilag nem kötelező erejű, inkább önkéntesen végrehajtható döntések születnek.⁴⁹

Míg a washingtoni konszenzus Latin-Amerikában és Közép- és Kelet-Európában mondott csődöt, addig a multilateralizmus Ázsiában sem hozott igazi eredményeket sem a gazdasági és pénzügyi válságokra történő válaszadás, sem a stabilizáció területén. Elég, ha az 1990-es évek ázsiai pénzügyi válságaira, valamint a 2008-as globális pénzügyi válságra, a globális pénzügyi intézmények által adott válaszok hatékonyságára gondolunk.⁵⁰ Ennek következtében Kína egyre aktívabbá váló külpolitikájának részeként maga is egyfajta motorja lett az úgynevezett minilateralista kezdeményezéseknek. Míg az Egyesült Államok nem törekedett arra, hogy az erőegyensúlyok változását tükröztesse a globális hatósugarú pénzügyi intézményekben, addig Kína többek között az AIIB létrehozására irányuló kezdeményezésével is egyrészt meg kívánta erősíteni vezető szerepét az egyes minilaterális pénzügyi kezdeményezésekben, másrészt pedig túl is szeretett volna lépni azokon. Ha az AIIB-ra tekintünk, akkor az egy regionális problémamegoldó pénzügyi eszköz (ázsiai infrastruktúra fejlesztése) globális perspektívával, hiszen az intézményi tagság tekintetében kifejezetten törekszik az Ázsián kívüli országok megnyerésére is. A kínai Világbanknak is nevezett AIIB esetében nem igazolható, hogy Kínának az intézmény létrehozásával a nyugati dominanciájú pénzügyi rendszer aláásása lett volna a célja. Sokkal inkább válaszlépést jelentett az amerikai dominanciájú nemzetközi pénzügyi rendszer elmaradt reformjára. Ugyanakkor miután az Egyesült Államok versenytársként és kihívóként tekint Kínára, vajmi kevés esély van arra, hogy a kínai részvétellel megvalósuló nemzetközi pénzügyi kezdeményezések hosszabb távon

is csak kiegészítő jellegűek maradnak, várható, hogy azokat Kína egyre inkább külpolitikai céljainak szolgálatába állítja.

Európa és az ázsiai pénzügyi kezdeményezések: az AIIB példája

Ahogy arra már kitértünk, a multilaterális pénzügyi világ jelentős fordulópontját hozta 2015, amikor Pekingben lezárultak az AIIB létrehozását célzó tárgyalási forduló, és a bank kínai elnöke a tagországok képviselőiből álló közgyűlésen 2016. júniusban elmondta, hogy őszinte meglepetésként érte, hogy mennyire zökkenőmentesen és gyorsan zajlott a bank létrehozásával és működésével kapcsolatos elvekben történő megállapodás. Aláhúzta azt is, hogy az AIIB a hitvallásával összhangban támogatja a párizsi klímamegállapodás végrehajtását és a fejlesztési projektek között elsőbbséget élveznek a környezetkímélő, energiahatékony és a zöld átmenetet támogató programok. Az ázsiai és csendes-óceáni térség évi 1500-1700 milliárd dollárt elérő infrastrukturális fejlesztési szükségleteinek hosszú lejáratú finanszírozására létrehozott bank megalapításával Kína túl kívánt lépni a különféle területi kezdeményezések világán (lásd még a *Kínai érdekek a világhatalmi erőterben* című pontot az NDB-ről és a CRA-ról) és a tagság tekintetében univerzális léptékű pénzügyi intézmény létrehozását határozta el. Az AIIB létrehozására irányuló elképzelés sikerét mutatja az is, hogy az AIIB-hoz az ázsiai térségén kívüli alapítók is csatlakoztak, köztük Európa számos meghatározó gazdasága, köztük Németország, Franciaország, Svájc és az Egyesült Királyság. Újabb csatlakozási körök részeként kérte tagfelvételét többek között Kanada is, a tagországok száma az alapításkori 57-ről így néhány év alatt 103-ra emelkedett (a meghatározó globális és regionális fejlesztési bankok összehasonlítását az 1. táblázat tartalmazza). Az Egyesült Államok és Japán csatlakozása az intézményhez továbbra sincs napirenden.

Az észak- és nyugat-európai országok mellett a közép- és kelet-európai régióból Lengyelország után Magyarország másodikként, összességében 56. tagállamként csatlakozott 2017 nyarán az AIIB-hoz. A régióból azóta Románia és Szerbia is csatlakozott már. Az AIIB-tagsággal az európai tagok egy százmilliárd dollár jegyzett tőkével megalapított, dinamikusan fejlődő bank portfóliójához, új projektlehetőségekhez kapnak közvetlen hozzáférést, új lehetőségeket biztosítva ezzel európai vállalatok ázsiai piacokon történő beszállítói vagy közvetlen megjelenéséhez. Az AIIB-tagság így továbbfejleszti és bővíti Európa mozgásterét, Magyarország esetében támogatja a kormány keleti nyitásként ismert stratégiáját, előmozdítja a globális gazdaság legdinamikusabban fejlődő térségében a vállalati szinten is megvalósuló régióközi együttműködést, megnyitja a nagyszabású gazdaságfejlesztési programokba történő bekapcsolódás lehetőségét.⁵¹

⁴⁸ Woods (2008): i. m.

⁴⁹ Hongying Wang: From „Taoguang Yanghui” to „Yousuo Zuowei”: China's Engagement in Financial Multilateralism. Center for Global Governance Innovation. *CIGI Working Paper*, 2014. december.

⁵⁰ Chris Brummer: *Minilateralism. How Trade Alliances, Soft Law and Financial Engineering are Redefining Economic Statecraft*. Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

⁵¹ Örlös László – Balogh László: Új lehetőségeket biztosít számunkra az AIIB-tagság. *Világ gazdaság*, 2017. június 27.

1. táblázat: Multilaterális fejlesztési bankok összehasonlítása

Intézmény	Alapítás éve Székhely	Mandátum	Tagorszá- gok száma	Legnagyobb részvényesek	Forrásnyújtás a 2019. pénz- ügyi évben (millió USD)
EIB	1958 Luxembourg, Luxemburg	innováció, kis- és közép- vállalatok, infrastruktúra, környezet- és klímavédelem	27	Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország	56 514
IBRD, Világbank- csoport	1944 Washington, USA	szegénységcsökkentés, közös jólét	189	USA, Japán, Kína, Németország, Franciaország, Egyesült Királyság	20 182
IDA, Világbank- csoport	1959 Washington, USA	szegénységcsökkentés, közös jólét	173	USA, Japán, Egye- sült Királyság, Németország, Franciaország	20 000
ADB	1966 Manila, Fülöp-sz.	infrastruktúra, környezetvé- delem, regionális együtt- működés és integráció, pénzügyi szektor fejlesztése, oktatás	67	Japán, USA, Kína, India, Ausztrália	16 470
EBRD	1991 London, Egye- sült Királyság	mezőgazdaság, tőkealapok, pénzügyi intézmények, ICT, piacgazdasági átalakulás, gyártás, önkormányzati inf- rastruktúra, nukleáris biz- tonság, energia, közlekedés	67	USA, Franciaor- szág, Németor- szág, Olaszország, Japán	8 470
IADB	1959 Washington, USA	szegénységcsökkentés, költ- ségvetési politikák, pénz- ügyi piacok, infrastruktúra, humán tőke, tudás- és inno- vációs rendszerek, városok	48	USA, Argentína, Brazília, Mexikó, Japán	10 574
AIIB	2015 Peking, Kína	fenntartható infrastruktúra, konnectivitás, privát tőke mobilizálása	103, ebből 16 csatlako- zásra vár	Kína, India, Oroszország, Németország, Korea, Ausztrália	6 230*
NDB	2014 Sanghaj, Kína	tiszta energia, közlekedési infrastruktúra, vízgazdálko- dás, vízipar, városfejlesztés, gazdasági együttműködés és integráció	5	Brazília, Kína, India, Oroszor- szág, Dél-Afrika	915

Forrás: intézmények éves jelentései; Overseas Development Institute: *A Guide to Multilateral Development Banks*. London, ODI, 2018.

Megjegyzés: *2020

EIB: Európai Beruházási Bank; IBRD: Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank; IDA: Nemzetközi Fejlesztési Társulás; ADB: Ázsiai Fejlesztési Bank; EBRD: Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank; IADB: Amerika-közi Fejlesztési Bank; AIIB: Ázsiai Infrastrukturális Beruházási Bank; NDB: Új Fejlesztési Bank.

A globális pénzügyi rendszer és az azt érő kihívások: megújuló Bretton Woods?

A gazdasági-pénzügyi világrend alakulása szempontjából a nemzetközi intézményrendszer mellett a világpénz funkcióját betöltő dollár helyzetét tekintjük át. Részben az amerikai-szaúdi megállapodásnak⁵² is köszönhetően – amely szerint az olajkereskedelem elszámolása kizárólag dollárban történik – a dollár a legfőbb nemzetközi tartalékvaluta szerepéből értelemszerűen nem veszített, vagyis globális szinten továbbra is rendelkezett értékmegőrző, elszámolási egység és átváltási eszköz funkcióval. A dollár megbízhatóbb valuta (menekülővaluta) státuszát az euró vagy olyan új kihívó hatalmak, mint Kína megjelenése sem veszélyezteti egyelőre. Ez utóbbi esetben a világpénzhez kapcsolódó fontos funkció, a nyitott és likvid pénzügyi piacok meglétének feltételei ezt jelentősen gátolják is. Ezt jól mutatja az is, hogy a központi bankok valutatartalékainak háromnegyedét továbbra is dollárban tartják.⁵³

Európát és Japánt váltva az elmúlt időszakban immár Kína vált az Egyesült Államok kereskedelmi deficitjének legnagyobb finanszírozójává. A Kína 2001-ben a WTO-hoz történt csatlakozásától számított, második Bretton Woodsnak is nevezett időszak lényege, hogy Kína lehetővé tette a kereskedelmi deficitet felhalmozó országok, kiemelten az Egyesült Államok számára a magas belső likviditás, ezáltal a belső fogyasztás és befektetési színvonal fenntartását, míg az érem másik oldalán Kína a devizaszabályozás eszközével élhetett, amely segítette az infláció alacsonyan tartását. Amerikai nyomásra Kína ugyanakkor már 2005-ben a dollárhoz rögzített árfolyam feladására kényszerült, aminek következtében a kínai valuta három év alatt 18%-kal leértékelődött, ezzel a megújult Bretton Woods már a 2008-as pénzügyi válság kirobbanásakor érvényét veszítette.⁵⁴

A világpénzre ható folyamatok: vissza a Bretton Woods-i alapokhoz?

Az elmúlt tíz évben tovább nőtt az olló a dollár nemzetközi pénzügyi rendszerben betöltött szerepe és kibocsátójának, az Egyesült Államoknak a gazdasági súlya között: az Egyesült Államok ma a világ gazdaság teljes kibocsátásából közel 20%-kal, míg a világkereskedelemből 10%-kal részesedik (részletesen lásd *A globális gazdasági és pénzügyi irányítás kikényszerített reformja: új multilateralizmus* című pontot). A dollár központi szerepe ugyanakkor továbbra is töretlen: az országok egyharmada a dollárhoz rögzíti nemzeti valutájának árfolyamát, a globális kibocsátás 70%-a dolláralapú, továbbá a globális számlakibocsátás 50%-a és a hivatalos devizatartalékok kétharmada is dollárban denominált.⁵⁵ A dollár vezető szerepét továbbá még a 2008-as pénzügyi válság sem

⁵² Giovanni Tria – Angelo Federico Arcelli: *Towards a Renewed Bretton Woods Agreement*. Washington, D. C., Transatlantic Leadership Network, 2020.

⁵³ Tria–Arcelli (2020): i. m. viii.

⁵⁴ Tria–Arcelli (2020): i. m. 21.

⁵⁵ Tria–Arcelli (2020): i. m. 23.

kezdte ki, amellyel egy turbulens időszakban újra beigazolódott, hogy az egyik legbiztonságosabb pénzügyi eszköz.

Ha Kína oldaláról nézzük, a dollár standardtól való elszakadással saját pénzügyi rendszerében Kína a monetáris stabilitás feltételeit kívánta megteremteni az Amerika és Ázsia közötti pénzügyi kapcsolatokban. A növekvő árfolyam-rugalmasság a termelési kapacitásoknak a külpiacon helyett a belső fogyasztás, valamint a termelésorientáltság helyett a szolgáltatásorientált rendszer irányába történő fordításának gazdaságpolitikai célját tükrözte. Ezzel a gazdaságpolitikai irányváltással Kína középtávon már nem érdekelt az amerikai deficit finanszírozásában. Csou Hsziao-csuan kínai jegybankelnök 2009-ben a BIS-nél megjelent tanulmányában⁵⁶ az 1944-es Bretton Woodshoz nyúlt vissza, és újra elővette egy stabil értékhez rögzített szupranacionális nemzetközi valuta szükségességének kérdését. Lehetetlennek nevezte, hogy a keynesi bancor típusú nemzetközi valuta nélkül lenne értelme érdemben foglalkozni a globális makrogazdasági egyensúlytalanság és pénzügyi stabilitás kérdésével, egyúttal javasolta az SDR szerepének átgondolását. A kínai jegybankelnök javaslata a stabilitás és a szabályalapúság köré rendeződik. Véleménye szerint egy új nemzetközi tartalékvalutának egy stabil referenciaértékhez kell kötődnie, kibocsátása pedig világos szabályok mentén kell történni. Ezen túl a tartalékvaluta kínálatának elég rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy időben igazodni tudjon a változó kereslethez. Rendkívül fontos továbbá, hogy ez az igazodás független legyen bármelyik ország gazdasági helyzetétől és szuverén érdekeitől. Felhívta továbbá a figyelmet, hogy a történelemben nem volt még példa hitelalapú nemzeti valuták elfogadására vezető nemzetközi tartalékvalutaként, egyértelműen utalva ezzel a dollár világvaluta szerepének tarthatatlanságára.

Visszatérve a szabályozói oldalra, a kínai jegybankelnök már idézett nyilatkozatát követően mintegy tíz évvel a Bank of England kormányzója, Mark Carney is megszólalt 2019-ben a dollártól való túlzott függőség kérdéséről.⁵⁷ Beszédében felhívta az IMF-et egy új nemzetközi pénzügyi rendszer megalkotására, amelynek stabilitása több valutához van kötve. Carney gondolatmenetének lényege, hogy a rugalmas árfolyamrendszer nem alkalmas a globális gazdasági sokkok kezelésére, a stabil termelési szintek fenntartására, valamint az árstabilitás biztosítására. Az amerikai dollár domináns szerepe a nemzetközi pénzügyi rendszerben – amely mint már bemutattuk, lényegesen nagyobb, mint az Egyesült Államok világkereskedelmi súlya – az instabilitás forrása, ezért egy többpólusú pénzügyi rendszer mellett tette le a voksát. Annak érdekében, hogy a dollár és a kínai fizetőeszköz, a renminbi közötti összecsapást, egy jövőbeli valutaháborút elkerülhessünk, az említett multipoláris rendszer több nemzetközi vagy akár egyetlen globális tartalékvalutára lenne alapozva.

Az amerikai–kínai kereskedelmi háború, valamint a pandémia következtében úgy tűnik, hogy gyorsított ütemben válhat szükségessé a nemzetek közötti együttműködést

biztosító új gazdasági világrend kereteinek átgondolása, amelynek kapcsán újra felelevenítették a régi Keynes–White-vitát a globális valuta szükségességéről (lásd *Az amerikai dominanciájú gazdasági világrend* című pontot). A vita felelevenedésekor a következő tényezők látszódnak kirajzolódni, amelyek annak alakulását mindenképpen befolyásolják: (i) Kína megnövekedett súlya a világ gazdaságban, valamint a világ gazdaság átrendeződéséhez kapcsolódóan a mértéktelenül globalizált gazdaság és kereskedelem növekvő sérülékenysége; (ii) a technológiai és digitális megosztottság, amely hatással van a kereskedelemre és a fizetési rendszerekre, beleértve a jegybanki ellenőrzésen kívül eső digitális valutákat; és (iii) a dollár világ gazdaságban betöltött szerepéből eredően úgymond a hatalommal való visszaélés lehetősége egy jövőbeli amerikai adminisztráció részéről.

Az utóbbi szempont mindenképpen felveti a világ pénzügyi-fizetési rendszere többpólusúvá válásának szükségességét. Ennek érdekében Kína jelentős lépéseket tett az elmúlt időszakban, hiszen a világ legnagyobb gazdaságai közül 2020 áprilisában elsőként kezdte meg a digitális jegybankpénz⁵⁸ működését tesztelni. A centralizált és közvetlen fizetésre alkalmas elektronikus renminbi (e-RMB) önmagában is jelentős kihívást testesít meg az Egyesült Államok és a világ pénz funkcióit betöltő dollár szempontjából.⁵⁹ Amennyiben Kínának sikerül létrehoznia az amerikai pénzügyi rendszerhez hasonló hatékonysággal működő új fizetési rendszert, az közvetlen hatással járna az Egyesült Államok világhatalmi pozícióira. 2021 júniusában már több mint 24 millió egyéni digitális renminbiszámlát nyitottak meg, amellyel mintegy 5,4 milliárd dollár értékű tranzakciót hajtottak végre.⁶⁰ A kínai jegybank célja, hogy 2022-re biztosítsa a széles körű belföldi használatot, valamint hogy 2022-re megteremtse a feltételeit a nemzetközi tranzakcióknak is, és a külföldiek számára is hozzáférhető legyen a digitális pénznem.⁶¹ Ez azt jelenti, hogy várhatóan Kína lesz az első ország, amely hivatalosan is bevezeti a digitális jegybankpénzt. Mindeközben az Egyesült Államok még a kutatási szakaszban tart, miközben a pénzügyminisztérium és a jegybank szerepét betöltő Fed⁶² hivatalosan is bejelentette, hogy érdekelt a digitális dollár létrehozásában, mivel a jelenleginél gyorsabb, biztonságosabb és olcsóbb fizetési rendszerek bevezetését teszi lehetővé.

Újabb válságok és a pénzügyi rendszer új szereplői

A 2008-as pénzügyi, valamint a 2020-ban egy váratlan globális egészségügyi veszélyhelyzet, a koronavírus-járvány nyomán kialakult gazdasági válság rámutat a nemzetközi

⁵⁸ A digitális jegybankpénz a készpénz és a tartalékok mellett digitális formában létrehozható fizetőeszköz.

⁵⁹ Boros–Horváth (2021): i. m. 68.

⁶⁰ Central Bank Digital Currency Tracker. *Atlantic Council*, é. n.

⁶¹ People's Bank of China: *Working Group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China* (2021. július). Arjun Kharpal: China to Hand out \$6.2 Million in Digital Currency to Beijing Residents as Part of Trial. *CNBC*, 2021. június 2.

⁶² Jeff Cox: The Fed This Summer Will Take Another Step in Developing a Digital Currency. *CNBC*, 2021. május 20.; Federal Reserve: *What is a Central Bank Digital Currency? Is the Federal Reserve Moving Toward Adopting a Digital Dollar?* (2021).

⁵⁶ Zhou Xiaochuan: *Reform the International Monetary System*. Basel, Bank for International Settlements, 2009. március 3.

⁵⁷ Mark S. Carney: *The Growing Challenges for Monetary Policy in the Current International Monetary and Financial System*. Jackson Holes Symposium, 2019. augusztus 23.

pénzügyi rendszer megfelelőségéről szóló vita legitimitására. A kereskedelmi deficit, mérete miatt különösen az Egyesült Államok és Kína közötti mérleghiány olyan állandó nyomást gyakorol a nemzetközi pénzügyi rendszerre, amely végső soron a mai formájában ismert pénzügyi rendszer hitelességét is megkérdőjelezi. Az, hogy az Egyesült Államok az általa felhalmozott deficitet a továbbiakban is dollárnyomtatásból finanszírozza, kétséget ébreszthet a dollár központi szerepének hosszú távú fenntarthatóságáról.

A világméretű pandémiával előtérbe került a deglobalizációról folytatott vita is, vagyis hogy meghatározott gazdasági szegmensekben szükséges átgondolni a globalizáció magas szintjéről történő esetleges visszalépést. A közgazdasági disputa immár a gazdasági, természeti vagy geopolitikai kockázatoknak leginkább kitett globális értékláncok (amelyek egyébként a korábbi időszakban éppen a nemzetközi kereskedelem és a világgazdaság növekedésének motorjai voltak) lerövidítését és legalább részleges hazatelepítését javasolja. Ezen túl, a technológiai és geopolitikai versennyel összefüggő okokból folyamatban van a nyugati és keleti hatás és befolyás alatt lévő két gazdasági blokk közötti kapcsolatok intenzitásának csökkentése, az úgynevezett szétválasztás (decoupling) folyamata.⁶³ A globális értékláncok regionalizációjával a világkereskedelemnek a világgazdaságban betöltött súlya is csökkenni fog. A kapcsolatok elvágására jellemző példát egyébként a technológia területén találunk, ahol a kínai vállalatok amerikai infokommunikációs hozzáféréseinek megakadályozására bevezették a „Clean Network” programot.⁶⁴

Közben a pénzügyi rendszerek világában a magánszektor alkalmazóiból rendszeralakítóvá lépett elő. Az új technológiákon alapuló és egyébként privát kézben lévő platformok olyan fizetési rendszereket hoztak már létre, ahol nincs jelentősége a pénz elszámolási egység és értékörzési funkcióinak. A technológia ma már újfajta hatékony megoldásokat szolgáltat: a digitális, valamint kriptovaluták⁶⁵ létrejöttével – még ha politikai értelemben nem is, de – technikailag megteremtik a feltételeit egy olyan globális valutának, amely jellemzőit tekintve a globális egyensúlytalanságok okozatai szempontjából legalább részben megoldást jelentő keynesi szupranacionális pénzre hasonlít. A téma jelentőségét jól mutatja, hogy például a Facebook által elindítani tervezett libra elnevezésű fizetési eszköz kérdéskörét a G7 pénzügyminiszterei és jegybankelnökei is megtárgyalták 2019 nyarán.⁶⁶ A projekt lényege, hogy az árfolyamot egy valutakosárhoz kötve egy digitális „stabilpénzt” hoznak létre. A kezdeményezés igazi jelentősége ugyanakkor abban áll, hogy hosszabb távon a Bretton Woodsban létrehozott nemzetközi pénzügyi rendszer, azon belül is az amerikai SWIFT és az európai TIPS fizetési rendszerek egyfajta kihívójaként (vagy alternatívjaként) is lehet tekinteni a privát fizetési rendszerekre, hiszen a szuverén hatalom alapjait érintő funkciók kiváltásáról van szó. Ezeknek a digitális fizetési rendszereknek a népszerűsége nyilvánvalóan hatékonyságukból fakad, amely pénzben és időben is mérhető könnyebbséget jelent. Az innovatív megoldás ráadásul

lehetőséget biztosít főként a fejlődő országokban arra, hogy a bankrendszer feltételeinek nem megfelelő, így abból kizárt, jelentős méretű lakossági csoportok érdemben bekapcsolódjanak a gazdaság vérkeringésébe. Elmondható, hogy a libra projekttel és más kriptovaluták révén a magánszektor fejlett technológia alkalmazásával máris képes arra, hogy lényegében a keynesi modellre alapozva létrehozzon globális fizetőeszközöket.

Összefoglaló következtetések

A hidegháború lezárását követő időszak egypólusú világrendje az Egyesült Államok vezető erejére épült katonai és gazdasági értelemben egyaránt. A washingtoni konszenzus kritikája a fejlődő világban az 1990-es évek végén, a globális tagsággal bíró Bretton Woods-i intézmények érdemi reformjának elmaradása és legitimációs deficitje, majd az évtizedenként beköszöntő világméretű krízisek (a 2008-as globális gazdasági és pénzügyi, valamint a koronavírus-járvány nyomán 2020-ban kibontakozó egészségügyi, gazdasági és társadalmi Covid-válság) felgyorsították az amerikai vezető szerep meggyengülését. Az egyre inkább többpólusúvá váló gazdasági világrend a Bretton Woods-i intézmények mellett felnövő új pénzügyi intézmények és a pénzügyi rendszer innovációja formájában ölt testet. Sőt, a pandémia utáni helyreállítási szakaszban Kína tovább erősítette pozícióit a világban, és a digitális pénzre vonatkozó nagyléptékű fejlesztései több területen kétpólusúvá is alakíthatják az eddig amerikai dominanciájú világhatalmi berendezkedést. Európa várhatóan továbbra is csak követő magatartást folytat.

A Covid-válság utáni időszakban a Kínával szembeni amerikai konfrontáció stratégiai természete ellenére ugyanakkor szükségszerűen figyelembe kell venni, hogy a járvány negatív gazdasági következményeivel minden gazdaságnak számolnia kell. Ez elsősorban az állami és privát adósság szintjének jelentős mértékű emelkedésében ölt testet.⁶⁷ Ha ebben az összefüggésben az elmúlt tíz év globális gazdasági irányzatait megvizsgáljuk, a globalizáció folyamatának lassulásával, a túlzott globalizáció kritikájával, a piac és a kormányzat kapcsolatában az utóbbi növekvő szerepvállalásával (különösen Európában), valamint a gazdaság növekedési ütemének lassulásával számolhatunk. A deglobalizáció forgatókönyve esetén hosszabb távon szükségszerűen alacsonyabb növekedést jelezhetünk előre, amely a növekvő adósságállománnyal párosulva előrevetíti egy újabb globális pénzügyi válság kialakulásának kockázatát. Éppen ezért a 2008 utáni időszakhoz hasonlóan célszerű lenne most is az együttműködésre és az összekapcsolt világ pozitív hatásaira helyezni a hangsúlyt. Elemzésünkben rávilágítottunk, hogy a sokszor ütközőpályának tűnő erőterben Európa és benne a közép- és kelet-európai régió nem zárkózik el a keleti felemelkedő hatalmakkal való együttműködéstől. Emlékeztet az is, hogy a 2008-as pénzügyi válság idején az Egyesült Államok és Kína is együttműködő választ adtak. A kereskedelmi mérleg egyenlegeiben testet öltő makrogazdasági egyensúlytalanság szimbiózisában a hatalmas kínai kereskedelmi többlet akkor lehetőséget adott egy nagy költségvetési ösztönző csomag bevetésére, míg az Egyesült Államokban

⁶³ Tria-Arcelli (2020): i. m. 35.

⁶⁴ Nirmal Ghosh: Pompeo Shrugs off China's Objections Over Taiwan Visit, Unveils New Actions Against Chinese Apps and Data Access. *The Straits Times*, 2020. augusztus 6.

⁶⁵ Örlös László: Dávid és Góliát az amerikai pénz- és tőkepiacokon. *Ludovika Frontier Blog*, 2021. február 1.

⁶⁶ Tria-Arcelli (2020): i. m. 32.

⁶⁷ Szapáry György: Bretton Woods 2.0-ra lenne szükség (interjú). *Novekedes.hu*, 2021. február 16.

a monetáris politikai eszköztár úgynevezett nem konvencionális eszközeit alkalmazták. Ezzel szemben a Trump- és Biden-adminisztráció már egyértelműen a konfrontáció kiélesítésének politikáját választotta.

Nem tudjuk, hogy a dollár központi helyzetére, hegemoniájára (amely az Egyesült Államok vezető szerepét biztosítja gazdasági világrendünkben) hogyan lesznek hatással a pandémiát követő globális recesszió elkerülése érdekében szükséges gazdaságpolitikai lépések, és hogy ezek mennyire kedveznek majd egy új Bretton Woods-i megállapodás gondolatának. Az sem világos még, hogy az ázsiai dominanciájú új multilaterális fejlesztési bankok hosszabb távon is csak a washingtoni székhelyű nemzetközi pénzügyi intézmények, az IMF és a Világbank tevékenységét kiegészítő működést folytatnak majd, vagy a világrend bipoláris jellegének erősödésével felvállalnak majd globális funkciókat is. Egy új Bretton Woods-i megállapodás mindenestre a nemzetközi kereskedelem közös szabályainak újraalkotása mellett megalapozhatja egy új pénzügyi és fejlesztéspolitikai rendszert is, amelynek szabályai tükrözik a világgazdaság dinamikáit. Még az is lehet, hogy a technológia segítségével ezúttal adottak lehetnek a feltételek Keynes háromnegyed évszázada megfogalmazott távlatos jövőképeének érvényesüléséhez is.

Irodalomjegyzék

- Arauz, Andrés: Why SDR Should Be Used by States Not Central Banks. *Financial Times*, 2021. szeptember 8. Online: www.ft.com/content/eaabbac3-5e44-4beb-ae55-cbdf168bf153
- Asian Infrastructure Investment Bank: *Study on Sustainable Cities* (2018. augusztus).
- Bloomberg: China's USD 1.4 trillion 'One Belt, One Road' Set to Make Bigger Impact than US' Marshall Plan to Rebuild Post-War Europe. *South China Morning Post*, 2016. augusztus 8. Online: www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2000835/chinas-us14-trillion-one-belt-one-road-extends-beijings
- Boros Eszter – Horváth Marcell: Digitális renminbi: szintlépés az USA–Kína geopolitikai versengésben? In Banai Ádám – Nagy Benjámin (szerk.): *Egy új kor hajnalán – Pénz a XXI. században*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2021.
- Brown, Gordon: *Beyond the Crash: Overcoming the First Crisis of Globalization*. New York, Simon and Schuster, 2010.
- Brummer, Chris: *Minilateralism. How Trade Alliances, Soft Law and Financial Engineering are redefining Economic Statecraft*. Cambridge, Cambridge University Press, 2014. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107281998>
- Burki, Javed – Perry E. Guillermo: *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*. Washington, The World Bank, 1998. Online: <https://doi.org/10.1596/0-8213-4282-7>
- Campbell, Charlie: China Says It's Building the New Silk Road. Here Are Five Things to Know Ahead of a Key Summit. *Time*, 2017. május 12. Online: <https://time.com/4776845/china-xi-jinping-belt-road-initiative-obor/>
- Carney, Mark S.: *The Growing Challenges for Monetary Policy in the Current International Monetary and Financial System*. Jackson Holes Symposium, 2019. augusztus 23.
- Central Bank Digital Currency Tracker. *Atlantic Council*, é. n. Online: www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/

- Chakrabarty, Malancha: *Will China Create Another African Debt Crisis?* Observer Research Foundation, 2020. december 3.
- Civil Society Joint Statement on UK Channelling of Its SDRs Allocation. *Bretton Woods Project*, 2021. augusztus 23. Online: www.brettonwoodsproject.org/2021/08/civil-society-joint-statement-on-uk-channelling-of-its-imf-special-drawing-rights-sdrs-allocation/
- Cox, Jeff: The Fed this Summer Will Take another Step in Developing a Digital Currency. *CNBC*, 2021. május 20.
- Drezner, Daniel W.: *The System Worked. How the World Stopped Another Great Depression*. Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Federal Reserve: *What is a Central Bank Digital Currency? Is the Federal Reserve Moving Toward Adopting a Digital Dollar?* (2021). Online: www.federalreserve.gov/faqs/what-is-a-central-bank-digital-currency.htm
- Gallagher, Kevin – Rohini Kamal – Yongzhong Wang: Fueling Growth and Financing Risk: The Benefits and Risks of China's Development Finance in the Global Energy Sector. *Global Economic Governance Initiative Working Paper*. 2016. május.
- Ghosh, Jayati – Farwa Sial: A Wrong Turn for World Bank Concessional Lending. *Project Syndicate*, 2021. szeptember 9.
- Ghosh, Nirmal: Pompeo Shrugs off China's Objections Over Taiwan Visit, Unveils New Actions Against Chinese Apps and Data Access. *The Straits Times*, 2020. augusztus 6.
- Gu, Jing et al.: Introduction: International Development, South-South Cooperation and the Rising Powers. In Jing Gu – Alex Shankland – Anuradha Chenoy: *The BRICS in International Development*. (H. n.), Palgrave Macmillan, 2016. 1–24.
- Heldt, Eugénia C. – Henning Schmidtke: Measuring the Empowerment of International Organizations: The Evolution of Financial and Staff Capabilities. *Global Policy*, 8. (2017), 5. 51–61. Online: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12449>
- Heldt, Eugénia C.: Lost in Internal Evaluation: Accountability and Insulation at the World Bank. *Contemporary Politics*, 24. (2018), 5. 568–587. Online: <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1455491>
- Helleiner, Eric: The Life and Times of Embedded Liberalism. *Review of International Political Economy*, 26. (2019), 6. 1112–1135. Online: <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1607767>
- International Monetary Fund: *List of Members* (é. n.). Online: www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm
- Kharpal, Arjun: China to Hand out \$6.2 Million in Digital Currency to Beijing Residents as Part of Trial. *CNBC*, 2021. június 2.
- Keynes, John Maynard: *A Revision of the Treaty*. (H. n.), Cosimo Classics, 2006 [1922].
- Keynes, John Maynard: *An Open Letter to President Roosevelt* (1933). Online: <https://la.utexas.edu/users/hcleaver/368/368KeynesOpenLetFDRtable.pdf>
- Keynes, John Maynard: *The Economic Consequences of the Peace*. (H. n.), Management Laboratory Press, 2009 [1919].
- Kissinger, Henry: *Korszakváltás az amerikai külpolitikában? A 21. századi Amerika diplomáciai kérdései*. Budapest, Panem–Grafo, 2002.
- Morgenthau, Henry, Jr.: *Address by the Honorable Henry Morgenthau, Jr., at the Closing Plenary Session of the Bretton Woods Conference*. 1944. július 22. Online: www.cvce.eu/content/publication/2003/12/12/b88b1fe7-8fec-4da6-ae22-fa33edd08ab6/publishable_en.pdf
- Nissan, Sargon – Roos Saalbrink: The IMF's Comprehensive Surveillance Review: A Bungled Attempt at Meeting the Moment. *Bretton Woods Project*, 2021. július.
- Overseas Development Institute: *A Guide to Multilateral Development Banks*. London, ODI, 2018.

- Örlös László – Balogh László: Új lehetőségeket biztosít számunkra az AIIB-tagság. *Világgazdaság*, 2017. június 27.
- Örlös László: Dávid és Góliát az amerikai pénz- és tőkepiacokon. *Ludovika Frontier Blog*, 2021. február 1.
- Panda, Ankit: The Biden Administration and US-China Relations in 2021. *The Diplomat*, 2021. szeptember 9.
- Paulson, Henry M., Jr.: The Future of the Dollar. *Foreign Affairs*, 2020. május 19. Online: www.foreignaffairs.com/articles/2020-05-19/future-dollar
- People's Bank of China: *Working Group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China* (2021. július).
- Ramo, Joshua Cooper: *The Beijing Consensus*. London, Foreign Policy Centre, 2004.
- Rodrik, Dani: *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York, NY, W. W. Norton, 2012.
- Stiglitz, Joseph E.: The World Bank at the Millennium. *Economic Journal*, 109. (1999). F577–F597. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00473>
- Stiglitz, Joseph E.: *Two Principles for the Next Round, or, How to Bring Developing Countries in from the Cold*. Geneva, Lecture at the International Centre for Trade and Sustainable Development, 1999.
- Stiglitz, Joseph E.: *Whither Reform? Ten Years of the Transition*. World Bank Annual Conference on Development Economics, 1999. Washington, D. C., The World Bank.
- Sward, Jon – Niranjali Amerasinghe – Andrew Bunker – Jo Walker: IMF Surveillance and Climate Change Transition Risks: Reforming IMF Policy Advice to Support a Just Energy Transition. *ActionAid USA – Bretton Woods Project*, 2021. augusztus.
- Szapáry György: Bretton Woods 2.0-ra lenne szükség (interjú). *Novekedes.hu*, 2021. február 16.
- The White House: *National Security Strategy of the United States of America* (2017. december).
- Tria, Giovanni – Angelo Federico Arcelli: *Towards a Renewed Bretton Woods Agreement*. Washington, D. C. Transatlantic Leadership Network, 2020.
- United Nations: *Annual Report of the United Nations University*. Tokyo, (k. n.), 2020. Online: https://i.unu.edu/media/unu.edu/publication/105440/unu_ar_2020_en.pdf
- United Nations Development Program (UNDP): *Special Drawing Rights (SDR) Allocation is a Unique Opportunity to Secure a Global Green, Inclusive COVID-19 Recovery* (2021. június 24.).
- Volcker, Paul: Remarks at the 2017 Annual Meeting of the Bretton Woods Committee. *The Bretton Woods Committee*, 2017. április 19. Online: www.brettonwoods.org/publication/remarks-by-paul-a-volcker-at-the-bretton-woods-committee-2017-annual-meeting
- Wang, Hongying: From „Taoguang Yanghui” to „Yousuo Zuowei”: China's Engagement in Financial Multilateralism. Center for Global Governance Innovation, *CIGI Working Paper*, 2014. december.
- Weaver, Catherine: *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton, Princeton University Press, 2008. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400837816>
- What's in the US-China Phase 1 Trade Deal. *Reuters*, 2020. január 15. Online: www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-details-factbox-idUSKBN1ZE2IF
- Whyman, Philip B.: Keynes and the International Clearing Union: A Possible Model for Eurozone Reform? *Journal of Common Market Studies*, 53. (2015), 2. 399–415. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12180>
- Williamson, John: Democracy and the Washington Consensus. *World Development*, 21. (1993), 8. 1329–1336. Online: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90046-C](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90046-C)

- Williamson, John: What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer*, 15. (2000), 2. 251–264. Online: <https://doi.org/10.1093/wbro/15.2.251>
- Williamson, John: *What Washington Means by Policy Reform. Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics, 1990.
- Winkler, Allan M.: *The New Deal Accomplishments and Failures. Testimony before the U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs* (2009. március 31.). Online: www.banking.senate.gov/imo/media/doc/WinklerTestimony33109TheNewDealSenateTestimony.pdf
- Wolfensohn, James D.: *The Other Crisis. Address to the Board of Governors*. Washington, The World Bank, 1998. Online: <https://doi.org/10.1596/26163>
- Woods, Ngaire: *From Intervention to Cooperation: Reforming the IMF and World Bank. Progressive Governance*. London, (k. n.), 2008. Online: www.astrid-online.it/static/upload/protected/Wood/Woods_Progressive-Governance-04_08.pdf
- Woods, Ngaire: *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2006.
- Xiaochuan, Zhou: *Reform the International Monetary System*. Basel, Bank for International Settlements, 2009. március 3.

Tízéves a UNGPs – Ütközőpályán az üzleti világ és az emberi jogok

Sándor Lénárd

Bevezetés

Az elmúlt több mint fél évszázad jellegadó sajátosságai közé tartozik, hogy az üzleti működés világszerte egyre nagyobb hatással van az emberek mindennapi életére, munkakörülményeire, egészségére, környezetére, tájékozódására, véleménynyilvánítására, és így egyre jelentősebb befolyást gyakorol az alapvető emberi jogaik szinte teljes spektrumára.¹ A gazdasági-vállalkozási tevékenység az erőforrások hasznosításán – így többek között a munkahelyek bővítésén, a beruházásokon, az infrastruktúra javításán, valamint az innováción – keresztül alapvetően hozzájárul az emberi jogok minél teljesebb körű érvényesüléséhez. Másfelől ugyanakkor az üzleti világ és az emberi jogok kapcsolata az 1970-es évektől kezdődő gazdasági globalizáció folyamán elterjedt transznacionális, majd pedig az utóbbi évtizedben megerősödő platformalapú üzleti működés eredményeként összetettebbé és ellentmondásossá vált. A tulajdonosok első-sége (*shareholder primacy*)² elvének térnyerésével a profitmaximalizálás, az 1980-as évektől formálódó „washingtoni konszenzus”³ időszaka nyomán pedig a gyengülő állami szabályozás és az állami feladatok, illetve az emberi jogok által megkövetelt közérdekű vagy közcélú tevékenység magánosítása világszerte jellemzővé vált.⁴ Mindezek eredményeként szaporodtak meg az üzleti világ által vagy annak közreműködésével elkövetett emberi jogi jogsértések is, ami az utóbbi évtizedekben ráirányította a figyelmet a nagy üzleti vállalatok felelős és emberi jogokat is tiszteletben tartó magatartásának követelményére, valamint az államok emberi jogok védelme terén fennálló kötelezettségeinek hatékonyabb érvényesítése szükségességére. A tanulmánykötet tematikájába illeszkedő hasonlaltal élve úgy is lehet fogalmazni, hogy az üzleti világ és az emberi jogok sok esetben „ütközőpályára” kerülnek.

¹ Adam McBeth: Human Rights in Economic Globalization. In Sarah Joseph – Adam McBeth (szerk.): *Research Handbook on International Human Rights*. Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2010. 150.

² Ezt a társasági jogi elvet mondta ki az egyesült államokbeli Michigan állam Legfelső Bírósága a Dodge kontra Ford Motor Company ügyben [204 Mich. 459, 170 N.W. 668 (Mich. 1919)].

³ A „washingtoni konszenzus” a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és az Amerikai Egyesült Államok elképzeléseit tükrözve arra ösztökölte elsősorban a fejlődő és a tervutasításos gazdasági rendszert maguk mögött hagyó országokat, hogy a tőkemozgások terén liberalizáljanak, az állami vagyont nagyobb arányban magánosítsák, illetve az állam gazdaságsszabályozását mérsékeljék. Lásd Muthucumaraswamy Sornarajah: *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010. 49. és 66.; Örlös László: *A multilaterális fejlesztési bankok és Magyarország*. Doktori értekezés. Nyugat-magyarországi Egyetem, 2008. 24–26.

⁴ Így például a vízszolgáltatások privatizációja, amely számos országban nemzetközi jogvitákhoz vezetett. Lásd Manuel de la Fuente: A Personal View: The Water War in Cochabamba, Bolivia: Privatization Triggers an Uprising. *Mountain Research and Development*, 23. (2003), 1. 98–100.

Számos sikertelen kísérletet, illetve hosszas előkészítési munkálatokat követően a 2011 júniusában az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által egyhangúan elfogadott Guiding Principles on Business and Human Rights (a továbbiakban: UNGPs), vagyis az ENSZ üzleti világ és emberi jogok kapcsolatára irányadó alapelvei tekinthetők az első olyan univerzális sztenderdnek, amelyet az üzleti működéssel összefüggésben álló emberi jogi jogsértések megelőzése és orvoslása érdekében fogadtak el. Az idén tizedik születésnapját ünneplő UNGPs a megalkotása óta eltelt időszakban viszonyítási ponttá erősödött az üzleti működés emberi jogi korlátozásának meghatározása, valamint ezzel együtt a nemzetközi jogfejlődés irányának megszabása terén. A három különböző normatív pilléren álló UNGPs az államoktól és az üzleti világ szereplőitől egyaránt elvárja az emberi jogok megóvását. A jelen tanulmány a tízéves UNGPs előtt tisztelegve számvetés jelleggel mutatja be kidolgozásának körülményeit, a benne foglalt követelményeket, valamint az előtte álló kihívásokat. Ennek során elsőként felvázolja az üzleti, különösen pedig a transznacionális és platformalapú üzleti működés jellegadó sajátosságait, valamint az emberi jogokra gyakorolt korlátozó hatását (*A transznacionális és platformalapú üzleti működés és az emberi jogok*). Ezt követően a tanulmány bemutatja a UNGPs megalkotásához vezető út főbb állomásait, valamint szerkezetét és működési mechanizmusát (*A UNGPs megalkotásának körülményei és jellegadó sajátosságai*). Ezek után veszi szemügyre az implementációt övező dilemmáját, amelynek során különös figyelmet fordít többek között az Emberi Jogok Amerikaközi Bíróságának (a továbbiakban: Amerikaközi Bíróság) esetjogi gyakorlatára is, illetve kitér arra, hogy a UNGPs milyen lehetséges hatást gyakorol Magyarország mozgásterére, szuverenitására, valamint hogyan helyezhető el az Egyesült Államok és Kína viszonyában (*A UNGPs implementációja*). Végül, de nem utolsósorban az elmúlt tíz esztendő alapján számba veszi a következő évtized kihívásait és nemzetközi jogfejlesztésének perspektíváját.

A transznacionális és platformalapú üzleti működés és az emberi jogok

A gazdasági társaságok alapításának szabadsága és a tagok korlátozott felelősségének elismerése csak a 19. század folyamán vált elterjedtté, ugyanakkor részesedésszerzésük további gazdasági társaságokban – amint azt egy Georgia állambeli bíróság 1869-ből származó döntése rögzítette⁵ – a piaci, gazdasági és politikai befolyásuk növekedésétől való félelem miatt még hosszabb időn keresztül korlátozott maradt. A tilalmat első ízben csak a 19. században oldották fel az Egyesült Államok New Jersey tagállamában, és innentől fogva alakultak meg az első vállalatcsoportok.⁶ Ezzel párhuzamosan kezdtek el kifejlődni az első valódi transznacionális vállalatok.⁷

⁵ Central R.R. v. Collins, 40. Ga. 582., 625, 630.

⁶ Phillip I. Blumberg: *The Multinational Challenge to Corporation Law: The Search for New Corporate Personality*. New York, Oxford University Press, 1993. 52–54.

⁷ Az egyik legelső transznacionális vállalat az amerikai Singer varrógépgyár volt, amely 1882-ben gyártóüzemet épített az angliai Glasgow városában. Peter T. Mulschinski: *Multinational Enterprises and the Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 10–11.

Bár a transznacionális üzleti működést folytató gazdasági társaságok a 19. század utolsó és a 20. század első évtizedeiben már megjelentek, valójában a nemzetközi kereskedelmi, pénzügyi és beruházásvédelmi kapcsolat- és intézményrendszer kiépülését követően, csak az 1970-es évektől váltak népszerűvé.⁸ A gazdasági globalizáció „aranykora” a tervutasításos gazdasági rendszerek 1980-as évek második felében történő összeomlását, valamint a nemzetközi kereskedelmi és beruházásvédelmi szabályok megszilárdulását követően érkezett el, amelynek során a transznacionális vállalatok mind számukat, mind működésük kiterjedtségét, mind pedig az állami köz- és gazdaságpolitikák alakítására gyakorolt befolyásukat tekintve megerősödtek.⁹ A nemzetközi gazdasági kapcsolatok szabályrendszerének expanziója mellett a kommunikáció és a szállítás nagy ütemű fejlődése szintén jelentős mértékben hozzájárult az üzleti, különösen pedig a munkaerőigényes termelés transznacionálissá válásához.¹⁰

A nemzetközi kereskedelmi és beruházásvédelmi kapcsolatok megszilárdulása lehetőséget ad arra, hogy a nagyvállalatok üzleti működésük bizonyos részeit vagy akár teljes egészét is kiszervezzék olyan országokba, ahol akár a munkaerő, akár a megengedőbb szabályozási környezet miatt alacsonyabb költségen képesek termelni vagy szolgáltatni. Így a világpiaci versenyképességet biztosító költségelőny jelenti a legfontosabb ösztönző erőt a transznacionális üzleti működések kialakításához.¹¹ A transznacionális üzleti kapcsolatok szerteágazó formákat öltenek, amelynek során a termelési-szolgáltatási tevékenység egyre finomabbra csiszolt részegységekben és egyre több régióban, országban zajlik.¹² Ezeket a részegységeket különféle szerződéses ökoszisztémák kapcsolják egybe, és formálják úgynevezett globális ellátási láncokká, amelyek lényegében a gazdasági globalizáció tartóvázát jelentik.¹³

A transznacionális ellátási láncok jellegadó sajátossága, és egyúttal versenyképességük záloga is, hogy tevékenységük helyszíneit a leginkább költséghatékony módon,

⁸ Az 1944-es Bretton Woods konferencián fogant meg a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank megalkotásának gondolata, míg az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményt 1947-ben kötötték meg. A beruházásvédelmi kapcsolatrendszer az 1970-es évektől indult fejlődésnek, majd az 1990-es években világszerte elterjedt.

⁹ Az UNCTAD felmérése szerint, míg az 1990-es évek elején mintegy 37 ezer transznacionális vállalat és 170 ezer leányvállalat, addig a 2000-es évek elején már közel 80 ezer transznacionális vállalat és több mint 770 ezer leányvállalat működött világszerte. Lásd United Nations Conference on Trade Development: *The Universe of the Large Transnational Corporations*. New York – Geneva, 2007.

¹⁰ Az egyszerűnek tűnő konténer feltalálása például forradalmasította a tengeri szállítását. Lásd The History of Containers. *PLS Logistics*, 2015. január 21.

¹¹ Sean A. Pager – Eric Priest: Redeeming Globalization Through Unfair Competition. *Cardozo Law Review*, 41. (2020), 6. 2441.

¹² A népszerű iPhone készülék gyártásához az Apple 2014-ben közel 800 beszállítót 31 különböző országból vett igénybe. A Walmart csak Kínában 20 ezer beszállítóval dolgozik, míg a Nike 8 ezer beszállítója több mint 51 országban terül szét. A francia Total közel 900 leányvállalattal rendelkezik, és 110 országban 16 ezer üzlete van. Robert C. Bird – Vivek Soundararajan: From Suspicion to Sustainability in Global Supply Chains. *Texas A&M Law Review*, 7. (2020). 390.

¹³ A világkereskedelem 80%-át, a termelés 60%-át és a több mint 450 millió munkahelyet globális ellátási láncok biztosítják. Lásd Bird – Soundararajan (2020): i. m. 384–388.; UNCTAD: *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Geneva, United Nations Publication, 2013. 135. A világ minden hetedik munkahelye globális ellátási láncokhoz kapcsolódik. Lásd International Labour Organization: *World Employment and Social Outlook*. Geneva, ILO, 2015.

viszonylag rövid időn belül képesek kombinálni. A transznacionális üzleti működés kontextusában így a költségtakarékosság, illetve annak kiaknázása a világpiaci versenyképesség szinte kizárólagos előfeltételévé válik.¹⁴ Ugyanakkor a költségminimalizálási törekvéseket számos esetben közérdekvédelmi, így például munkaügyi, környezetvédelmi, versenyjogi vagy emberi jogi szabályozás rovására keresik, aminek eredményeként a tőkeimportáló országok között egy sajátos „*race to the bottom*”, vagyis „lefelé licitáló verseny” alakul ki a transznacionális üzleti működés megszerzéséért.¹⁵ Számos súlyos emberi jogi jogsértés – így például a Union Carbide indiai bhopali¹⁶ vagy a Royal Dutch Shell¹⁷ nigériai esetei – hozhatók összefüggésbe transznacionális karakterű üzleti működéssel. A költségek folyamatos csökkentését kereső világméretű ellátási láncok feletti vállalati ellenőrzés csökken, és ezzel összefüggésben működésük potenciálisan hátrányosan hat az emberi jogok védelmére, miközben a jogsérelem orvoslása – éppen az üzleti működés transznacionális karaktere miatt – számos esetben joghatósági akadályokba (*forum non conveniens*) ütközik.¹⁸

Az elmúlt évtized folyamán a platformalapú üzleti működés, miközben egyre nagyobb szeletet hasít ki a kommunikációs és kereskedelmi tevékenységből, alapvetően formálja át az információszerzési és hírfogyasztási szokásokat, a kommunikációt, valamint a vásárlást is.¹⁹ A platformalapú üzleti vállalkozások sajátos jellemvonása, hogy kétoldalú piacok olyan szereplői, akik nem egyszerűen a piaci versenyben való részvételre, hanem inkább a verseny alakítására, szervezésére és irányítására törekednek.²⁰ Ennek egyik fő oka, hogy a hálózati hatás (*network effect*) alapján egy termék használati értéke annál magasabb, minél több felhasználót vagy fogyasztót tudhat magáénak. A kétoldalú piacok esetében ez azzal egészül ki, hogy minél szélesebb fogyasztói réteg veszi igénybe egy közvetítő pozícióban lévő, platformalapú vállalat szolgáltatását, az annál több kereskedőnek vagy hirdetőnek nyújthat teret, és vice versa. Ezen ördögi kör hatására – egyfajta

21. századi vasútvonalhoz hasonló – olyan nélkülözhetetlen infrastruktúrát épít ki, amely a többi piaci szereplőt, és adott esetben saját versenytársait is tőle függő helyzetbe kényszeríti.²¹ Hasonlóan a transznacionális üzleti működéshez, a platformalapú vállalatok esetében is kulcsszerepet játszik a költség és az árazás, ugyanakkor esetükben nem a versenyképesség javítása, hanem a piaci dominancia, illetve a monopolhelyzet elérése a legfőbb cél.²²

Ezen jellegadó sajátosságai miatt a platformalapú üzleti vállalatok piacsabályozó szerepre kívánnak szert tenni, és az elért piaci erőfölényükből fakadóan egyfajta „funkcionális szuverenitást” gyakorolva vitarendező és más olyan szabályozó feladatokat vesznek át az államtól, amelyek az emberek alapvető jogait érinthetik.²³ A platformalapú „digitális közterek” és „digitális üzletek” emellett más módon is befolyásolják az emberi jogok érvényesülését. Vertikális integrációs törekvéseik révén képesek a több, egymástól különböző piac kínálatára is hatást gyakorolni, így például az Amazon működése nemcsak a kereskedelmet, hanem a könyvpiacot is jelentős mértékben befolyásolja, ami pedig végeredményben korlátozó hatást gyakorol a tájékozódás vagy művelődés szabadságára.²⁴ A közösségi média automatizált közterei az információ egyénre szabása és fragmentációja miatt ronszolják a közakaratképzés folyamatát, valamint a közéleti viták szabadságát.²⁵ Végül pedig érdemes megemlíteni azt is, hogy a digitális közvetítő vállalatok a platformjaikon olyan alkalmazásoknak adnak teret, amelyek súlyos emberi jogi jogsértések elkövetésében működnek közre.²⁶

Látható, hogy bár eltérő működési sajátosságaikból fakadóan, de mind az 1970-es évektől megerősödő transznacionális üzleti működés, mind pedig az elmúlt évtizedben teret nyerő platformalapú üzleti modellek hátrányos hatást gyakorolnak az emberi jogok érvényesülésére vagy az államok emberi jogok védelme terén fennálló kötelezettségeinek teljesítésére. A tanulmány a következőkben azt a nemzetközi erőfeszítést mutatja be, amely az üzleti működéssel összefüggő emberi jogi jogsértések megelőzésére, valamint az elkövetett jogsértések orvoslására törekszik.

¹⁴ A szerző által 2021 júniusában készített interjú Robert Handfield professzorral. Sándor Lénárd: What We Are Seeing Now Is a Movement Towards the “Localization of Supply Chains” – Conversation with Robert Handfield. *Mandiner*, 2021. június 20. Egy nemrég készített felmérés szerint az importvásárlási döntések 70%-a az áron alapszik. Steve Moul: Reshoring: COVID-19’s Impact on the Supply Chain. *Supply Chain Management Review*, 2020. június 10.

¹⁵ A „*race to the bottom*” kifejezést első ízben Louis Brandeis amerikai legfelső bírósági bíró használta arra a tagállami szabályozások közötti versenyre, amely csökkenti a közérdekvédelem szintjét. [New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S. 262, 280, 311 (1932), valamint Louis K. Liggett Co. v. Lee, 288 U.S. 517 (1933)] Lásd Pager (2020): i. m. 2438–2444., illetve Szabó Gábor: A globális piac szabályai és az emberi jogi normák. A WTO alapelveinek emberi jogi alapú kritikája. *Pólusok*, 1. (2020), 2. 47–48.

¹⁶ Mandavilli Apoorva: The World’s Worst Industrial Disaster Is Still Unfolding. *The Atlantic*, 2018. július 10.

¹⁷ Afrikai Bizottság: *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights kontra Nigéria*. 155/96., 2001. október 27., illetve lásd Márinkás György: Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága öslakos népekkel kapcsolatos joggyakorlata, különös tekintettel az Ogoni-ügyre. *Pro Futuro*, 1. (2014). 137–141.

¹⁸ Az emberi jogi jogsértések extraterritoriális orvoslásának nehézségeit példázzák az amerikai Legfelső Bíróság Kiobel kontra Royal Dutch Petroleum Co. [569 U.S. 108 (2013)], valamint a Jesner kontra Arab Bank [PLC 584 U.S. (2018)] ügyekben meghozott döntések.

¹⁹ Lásd például Jeffrey Rosen: America Is Living James Madison’s Nightmare. *The Atlantic*, 2018. október.

²⁰ Frank Pasquale: Digital Capitalism – How to Tame The Platform Juggernauts. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2018. június.

²¹ Lina M. Khan: Sources of Tech Platform Power. *Georgetown Law School Review*, 2. (2018), 2. 326. és 331–332.

²² A platformalapú piacokon a növekedés iránti igény a profittermelést is megelőzi. Piaci erőfölényre az olyan nagy technológiai vállalatok, mint az Amazon vagy a Facebook egyfelől költség alatti felfaló árazás, másfelől vertikális integrációk révén tesznek szert. Lásd Lina M. Kahn: Amazon’s Antitrust Paradox. *The Yale Law Journal*, 126. (2017), 3. 745–783.

²³ Pasquale (2018): i. m.

²⁴ Kahn (2017): i. m. 3.

²⁵ A szerző által 2021 májusában készített interjú Frank Pasquale professzorral. Sándor Lénárd: The Society of Algorithms – Conversation with Frank Pasquale. *Mandiner*, 2021. május 16.

²⁶ A 2019-ben forgatott *Silicon Valley’s Online Slave Market* című dokumentumfilm azt tárja fel, hogy a Google és az Apple platformjain hozzáférhető alkalmazások hogyan segítik elő a modern kori rabszolgaságot Szaúd-Arábiában és Kuvaitban. Elérhető: Owen Pinnell – Jess Kelly: Slave Markets Found on Instagram and Other Apps. *BBC*, 2019. október 31., valamint az erről készült dokumentumfilmet lásd: *Silicon Valey’s Online Slave Market – Full Documentary*. *BBC News Africa*, 2019. november 3.

A UNGPs megalkotásának körülményei és jellegadó sajátosságai

Felismerve a transznacionális üzleti működés emberi jogokra gyakorolt hatását, az 1970-es évektől kezdődően többszintű nemzetközi jogalkotási törekvés vette kezdetét, amely az üzleti működés emberi jogi korlátainak kijelölésére, illetve érvényesítésének előmozdítására törekedett. Egyfelől nemzetközi szerződés-előkészítési törekvések indultak meg több hullámban. Elsőként 1975-től kezdődően látott munkához az ENSZ transznacionális vállalatokkal foglalkozó bizottsága, a UNCTC,²⁷ amely 1990-re készítette el a transznacionális vállalatok, illetve az őket fogadó államok jogait és kötelezettségeit szabályozó nemzetközi szerződéstervezetet.²⁸ A tervutasításos gazdasági rendszerek összeomlását követően és az ennek nyomán megváltozó világ gazdasági környezetben a szerződéstervezetet övező kezdeti kompromisszum azonban szertefoszlott.²⁹ A következő szerződés-előkészítési kísérlet az Emberi Jogi Bizottságában (*Commission on Human Rights*) 1998-ban kezdődött meg. Az előkészítő munkálatok eredményeként 2003-ban bemutatott *Draft UN Norms* megnevezésű dokumentum transznacionális vállalatokat közvetlenül terhelő nemzetközi jogi kötelezettségeket írt elő, és hatálya egy-egy ellátási lánc egészét átfogta.³⁰ Az üzleti világ ellenállása, valamint az államok közötti kellő erejű kompromisszum hiánya miatt ugyanakkor a *Draft UN Norms* sem fogadták el kötelező nemzetközi jogi normaként.³¹ A sikertelen szerződéskötési kísérletek dacára azonban a kérdés továbbra is a nemzetközi közösség napirendjén szerepel. Az Emberi Jogi Tanács 2014 júniusában – Dél-Afrika és Ecuador kezdeményezése alapján – határozatot fogadott el a transznacionális üzleti tevékenység és az emberi jogok kapcsolatának szabályozásáról szóló nemzetközi szerződés kidolgozása érdekében,³² amelynek munkálatai jelenleg is zajlanak.³³

Másfelől a sikertelen nemzetközi szerződéskötési törekvésekkel párhuzamosan, annak mintegy alternatívjaként a nemzetközi szervezetek *soft law* természetű dokumentumokat alkottak az üzleti világ és emberi jogok kapcsolatának kérdésében. E dokumentumok

²⁷ A UNCTC-t az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanács 1974. december 5. napján kelt 1913 (LVII) számú határozata hívta életre. United Nations Economic and Social Council: *The Impact of Transnational Corporations on the Development Process and on International Relations*. E/RES/1913 (LVII), 1974. december 5.

²⁸ A munkabizottságot Sten Niklasson svéd nemzetközi jogász vezette, és a szerződéstervezet külön-külön fejezetekben tárgyalta a transznacionális vállalatokkal való bánásmódot, a kormányközi együttműködéseket, valamint a magatartási szabályok végrehajtását.

²⁹ Karl P. Sauvant: *The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations: Experience and Lessons Learned*. *Journal of World Investment and Trade*, 16. (2015). 56–62. Miután az államok nem fogadták el a nemzetközi szerződéstervezetet, a UNCTC hatásköreit 1994-ben átvette az UNCTAD.

³⁰ United Nations: *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*. Geneva, (k. n.), 2003.

³¹ United Nations Commission on Human Rights: Dec. 2004/116, UN Doc. E/CN.4/DEC/2004/116. 2004.

³² Human Rights Council: *Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights*. A/HRC/Res/26/9., 2014. július 12.

³³ Lásd Human Rights Council: *Open-Ended Intergovernmental Working Group On Transnational Corporations And Other Business Enterprises With Respect To Human Rights* (é. n.).

közül kiemelésre érdemesek az OECD keretében a beruházásokat védő, illetve a multinacionális társaságok működését szabályozó, 1976-ban elfogadott Irányelvek.³⁴ Az OECD Irányelvek a 2000-es felülvizsgálatukat követően már különálló fejezetben rendelkeznek az emberi jogokból fakadó vállalati kötelezettségekről, amelyek többek között emberi jogi hatásvizsgálat bevezetését és jogsértés esetén jóvátételi kötelezettséget írnak elő.³⁵ Az OECD Irányelvek bár önkéntes jellegűek, de erős és komplex ellenőrzési mechanizmus egészíti ki őket. Egyfelől az úgynevezett *OECD Committee on International Investment and Multinational Enterprises* (CIME) konkrét ügyek vizsgálata során határozza meg az irányelvek tartalmát, másfelől pedig 1979 óta Nemzeti Kapcsolattartó Pontok (*National Contact Points*) működnek, amelyek jogorvoslati fórumként segítik az Irányelv átültetését.³⁶

A sikertelen szerződéskötési törekvések, valamint a *soft law* jellegű nemzetközi jogfejlődés nyomán az ENSZ főtitkára 2005-ben különmegbízottat nevezett ki az üzleti világ tekintetében alkalmazandó nemzetközi emberi jogi mércék meghatározása, az ehhez kapcsolódó állami szabályozási és vitarendezési kötelezettségek feltárása, valamint a vállalati működést vizsgáló emberi jogi hatásvizsgálati módszerek kifejlesztése érdekében.³⁷ A különmegbízott mandátuma ennek megfelelően nem új nemzetközi szerződés előkészítését, hanem a jelenlegi nemzetközi jogi szabályok áttekintését keresztül a vállalatok emberi jogi jogsértésért viselt felelősségének átfogó rendszerezését ölelte fel. Kofi Annan ENSZ-főtitkár John G. Ruggie harvardi professzort nevezte ki e feladatok elvégzésére.³⁸

Időbeli ütemezését tekintve a John G. Ruggie által vezetett előkészítő munkálatok három fő részre bonthatók. A munka első szakaszában készült jelentés az üzleti világ és az emberi jogok kapcsolatát övezően mintegy lenyomatot adott a jelenleg érvényes szabályozásról és a kihívásokról.³⁹ A munkálatok második szakaszának eredményeként született meg az üzleti világ és az emberi jogok kapcsolatának elméleti keretrendszerével összefüggésben megfogalmazott ajánlás. Ez a keretrendszer – a nemzetközi emberi jogi egyezményekből kiindulva – három alapvető pilléren áll. Elsőként az állam azon nemzetközi jogi kötelezettségén, hogy – elsősorban jogalkotási és vitarendezési tevékenységein keresztül – védelmet nyújtson a gazdasági társaságok emberi jogokat sértő működésével szemben. A második pillért a gazdasági társaságok azon kötelezettsége jelenti, amelynek

³⁴ Az irányelvek minimális követelményeket állítanak többek között a transznacionális vállalatok munkaügyi kapcsolatait, illetve a környezetet, valamint az emberi egészséget érintő tevékenységei elé, illetve kifejezetten kiterjednek üzleti világ és az emberi jogok kapcsolatára. OECD: *Guidelines for Multinational Enterprises*. 15 I.L.M. 969., 1976.

³⁵ OECD Irányelvek II. 2. pont.

³⁶ Roel Niuewenkamp, az OECD felelős üzleti magatartás kormányközi munkacsoport korábbi vezetője ezért fogalmazott úgy, hogy az OECD Irányelvek „*soft law with hard consequences*”. Lásd: Roel Niuewenkamp: *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. Soft Law with Hard Consequences*. *The Dovenschmidt Quarterly*, (2013), 4. 171.

³⁷ United Nations Commission on Human Rights: *Resolution 2005/69*. 2005. április 15.

³⁸ United Nations Commission on Human Rights: *Human Rights Resolution 2005/69: Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*. E/CN.4/RES/2005/69. 2005. április 20.

³⁹ United Nations Office of The High Commissioner: *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises* (é. n.); John G. Ruggie: *Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts*. A/HRC/4/35., 2007. február 19.

fogva az emberi jogokat – egyfajta elvárható gondossági mérce alapján – működésük során tiszteletben kell tartaniuk. Végül pedig a harmadik pillért a jogorvoslat biztosítása alkotja, amely az államoknak és a vállalati szférának egyaránt kötelezettsége.⁴⁰ A munkálatok harmadik fázisában a különmegbízott részletesen kidolgozta, illetőleg a gyakorlatban is alkalmazhatóvá tette az elméleti keretrendszert. Ennek eredményeként született meg az Emberi Jogi Tanács által 2011. június 16-án egyhangúan támogatott UNGPs.⁴¹

Fontos kiemelni, hogy a UNGPs nem teremtett új nemzetközi jogi kötelezettséget, hanem a hatályban lévő emberi jogi dokumentumokban – így például a Polgári és Politikai Jogok vagy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában – foglalt rendelkezéseknek az üzleti világ kontextusában alkalmazandó rendszerét alkotta meg.⁴² Az összesen 31 elvből álló UNGPs szintén három fő részre tagozódik, ami követi a korábbi keretrendszer hárompilléres szerkezetét. Az államoknak a jogok védelme fennálló kötelezettségével kapcsolatban a UNGPs rögzíti, hogy ez egyfajta gondossági kötelezettség (*standard of conduct*), amely alapján az államok nemzetközi jogi felelőssége akkor állapítható meg, ha elmulasztják megalkotni azt a szabályozási környezetet vagy meghozni azokat a közhatalmi intézkedéseket, amelyek elengedhetetlenek a gazdasági társaságok jogsértésének megelőzéséhez, kivizsgálásához, orvoslásához vagy a gazdasági társaságok megbüntetéséhez. Eltérő és szigorúbb szabályok akkor vonatkoznak az államokra, ha azok gazdasági társaság tulajdonosaiént vesznek részt az üzleti világban. Ebben az esetben ugyanis lehetőség szerint emberi jogi gondossági vizsgálatot (*human rights due diligence*) kell elvégezniük a hozzájuk valamilyen módon kötődő üzleti vállalkozások emberi jogi jogsértéseinek megelőzése érdekében.⁴³ A gazdasági globalizáció kibontakozását a nemzetközi gazdasági kapcsolatok szabályai teszik lehetővé, amelyek azonban sok esetben fékezik és korlátozzák az államok azon közérdekvédelmi szabályalkotási terét, amely az emberi jogok megóvásához szükséges. Ráadásul a nemzetközi gazdasági és emberi jogi védelmi mechanizmusok ereje és hatékonysága közötti különbség *de facto* elsőbbséget biztosít a nemzetközi gazdasági kötelezettségeknek az emberi jogi követelmények rovására.⁴⁴ A UNGPs fontos

rendelkezése ezért, hogy az államoknak a nemzetközi gazdasági – így kereskedelmi, beruházásvédelmi vagy pénzügyi – kapcsolataikat szabályozó szerződéseket úgy kell előkészíteniük, hogy az emberi jogok védelme terén fennálló kötelezettségeiket később is akadálytalanul érvényesíthessék.⁴⁵

A második pillér – szintén a hatályban lévő emberi jogi egyezményekkel összhangban – a gazdasági társaságok emberi jogok tiszteletben tartásáért viselt felelősségének tartalmát bontja ki,⁴⁶ és kulcsfontosságú lépést jelent a felelős üzleti működés előmozdításáért.⁴⁷ A UNGPs egyik legnagyobb újításának számít annak rögzítése, hogy a gazdasági társaságok emberi jogok terén fennálló felelőssége az államok védelmi kötelezettségének teljesítésétől függetlenül fennáll, tartalmát tekintve pedig azt jelenti, hogy az üzleti működés során tartózkodniuk kell emberi jogi jogsértés elkövetésétől, illetve orvosolniuk kell a működésükből fakadó, az emberi jogokra gyakorolt hátrányos hatásokat.⁴⁸ A UNGPs ennek érdekében lényegében egy folyamatot vázol fel a vállalatok számára, amelynek követése igazolja az emberi jogok tiszteletben tartását. Ennek központi része az elvárható gondosság tanúsítása (*human rights due diligence*), amelynek alapvető funkciója, hogy a gazdasági társaságok azonosíthassák, megelőzhessék és enyhíthessék, figyelemmel követhessék és nyilvánosságra hozhassák a saját vagy az ellátási láncukban szereplők üzleti működésének emberi jogokra gyakorolt hátrányos hatásait. Ez egy olyan folyamatosan fennálló kötelezettséget, ha úgy tetszik „éberséget” jelent, amely az emberi jogok megóvásának céljából a tulajdonosokon (*shareholders*) túl az üzleti működés érintettjeinek (*stakeholders*), így például a szerződéses partnerek, a munkavállalók vagy a helyi közösségek szempontjait is integrálni törekszik a vállalati döntéshozatalba.⁴⁹

Végül a harmadik pillér a jogorvoslás követelményét írja elő, amely kulcsjelentőségű, ugyanis a jogok védelme és tiszteletben tartása nem sokat jelent a jogsérelmek orvoslásának lehetősége nélkül.⁵⁰ Ez a kötelezettség – azon túl, hogy az emberi jogi egyezményekben elismert alapvető jog – egyaránt kapcsolódik a UNGPs első és második pilléréhez, ugyanis mind az állammal, mind pedig az üzleti szféra szereplőivel szemben követelményt támaszt.⁵¹ A hatékony jogorvoslás követelményének magját ugyan az állami bírósági vitarendezés jelenti, de ezt a UNGPs felfogása szerint számos különböző – állami és nem állami – nem bírói jogorvoslati lehetőségnek, úgynevezett

⁴⁰ John Ruggie: *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*. A/HRC/8/5., 2008. április 7.

⁴¹ Az Emberi Jogi Tanács 2011. június 16. napján kelt 17/4. számú határozata. United Nations Human Rights Council: *Resolution 17/4., Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprise*. A/HRC/17/L.17/Rev.1., 2011. július 6.

⁴² UNGPs 12. elv.

⁴³ UNGPs 4. elve. A UNGPs olvasatában az állam és az üzleti vállalkozás közötti kapcsolatot nemcsak a tulajdonosi viszony vagy ellenőrzési jogosítványok fennállása alapozhatja meg, hanem a vállalatnak juttatott olyan lényeges állami támogatások is, mint például az exporthitel, a biztosítási szolgáltatás vagy más egyéb támogatás.

⁴⁴ Sarah Joseph: *Human Rights and International Economic Law*. In Marc Bungenberg et al.: (szerk.): *European Yearbook of International Economic Law 2016*. (H. n.), Springer, 2016. 473–474.; Szabó Gábor: *A gazdasági, szociális és kulturális emberi jogok érvényesíthetősége – Az államok és nem állami szereplők nemzetközi felelőssége*. In Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó – Wolters Kluwer, 2019. 225. és 228.

⁴⁵ A nemzetközi beruházásvédelmi joggal kapcsolatban erre mutat rá például Gus Van Harten: *Sovereign Choices and Sovereign Constraints: Judicial Restraint in Investment Treaty Arbitration*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 158–164.

⁴⁶ UNGPs 11–24. elvek.

⁴⁷ Andreas Rasche – Sandra Waddock: *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implications for Corporate Social Responsibility Research*. *Business and Human Rights Journal*, 6. (2021), 236–237.

⁴⁸ UNGPs 11. elv.

⁴⁹ John G. Ruggie – Caroline Rees – Rachel Davis: *Ten Years After: From UN Guiding Principles To Multi-Fiduciary Obligations*. *Business and Human Rights Journal*, 6. (2021), 2. 186–189.

⁵⁰ Surya Deva: *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implications for Companies*. *European Company Law*, 9. (2012), 2. 107–108.

⁵¹ UNGPs 25–31. elvek.

„jogorvoslati csokornak” kell kiegészítenie és támogatnia. Joseph M. Wilde-Ramsing humán anatómiából kölcsönzött találó hasonlatát idézve a bírósági út jelenti a jogorvoslat gerincét, míg ehhez képest a különböző nem bírói jogorvoslati utak leginkább az érzékelést végző ujjakhoz hasonlatosak: gerinc nélkül a jogorvoslati rendszer stabilitása roppan meg, viszont az ujjak érzékelőképessége nélkülözhetetlen a visszasságokat rugalmasan felismerő és kreatív módon kezelő jogorvoslati rendszerhez.⁵² A nem állami, tipikusan gazdasági társaságok, azok iparági szövetsége által működtetett vagy akár az OECD Nemzeti Kapcsolattartó Pontok⁵³ panaszkezelési mechanizmusainak előnyei közé tartozik, hogy úgy kínálnak jogorvoslatot, hogy közben tehermentesítik az állami bíróságokat, rugalmasan illeszkednek egy-egy ország vagy régió kulturális sajátosságai közé, óvják az érintett vállalat jó hírnevét, valamint fontos visszacsatolást jelentenek a második pillér szerinti emberi jogi gondossági kötelezettség teljesítéséhez.

A UNGPs implementációja

A UNGPs sokkal inkább egy jelentős állomás, nem pedig végeredmény az üzleti világ és emberi jogok kapcsolatát övező jogfejlődésben.⁵⁴ Ebből következően a több síkon egyidejűleg zajló implementáció kiemelt szerephez jut nemcsak az érvényesítésében, hanem a *soft law* természetű dokumentum nemzetközi jogi kötelezettséggé erősödésében egyaránt. Az implementáció egymással párhuzamosan zajlik az ENSZ keretei között, állami szinten, valamint az emberi jogi ellenőrző mechanizmus némelyikének esetjogi gyakorlatában. A tanulmány az első kettőt rövidebben érinti, míg az utóbbi tekintetében részletesebben kitér az Amerikaközi Bíróság által kialakított progresszív felfogásra.

Az Emberi Jogi Tanács 2011-ben létrehozott egy öt szakértőből álló munkacsoportot, amelynek kiemelt feladatai közé tartozik a UNGPs érvényesülésének ellenőrzése.⁵⁵ Emellett intézményesítette az évi rendszerességgel szervezett fórumot, amely globális platformként szolgál a UNGPs érvényesítését övező gyakorlati és elméleti kihívások, valamint nehézségek megvitatásához.⁵⁶ Számos kihívás mellett idetartozik a digitális újításokkal kapcsolatos, implementációs kérdéseket feltáró B-Tech projekt.⁵⁷ Ugyan nem a szorosan vett áttünetezéshez kapcsolódik, azonban mégis érdemes megjegyezni, hogy a 2014-től zajló nemzetközi szerződés-előkészítési munkák során kidolgozott tervezetek sok olyan megoldást használnak fel, amely UNGPs-ben nyert elismerést, és ennek

jegyében a jogirodalom számos képviselője a UNGPs-t a nemzetközi szerződés kiindulópontjának tekinti.⁵⁸

Az állami keretek közötti implementáció az Emberi Jogi Tanács 2014-es felhívása nyomán elsősorban úgynevezett Nemzeti Akció Terv (National Action Plan, a továbbiakban: NAT) megalkotása alapján zajlik.⁵⁹ A NAT egy olyan közpolitikai dokumentum, amelyben az államok azt a stratégiát, és azokat az eszközöket rögzítik, amelyek segítségével teljesíthetők a UNGPs első és harmadik pilléreiben foglalt kötelezettségek. Fő értelme, hogy az üzleti működés tekintetében azonosítsa a jogok védelme terén fennálló hiányosságokat, és erre figyelemmel kínáljon hatékony, koherens, egy-egy államra szabott és nyomon követhető implementációs stratégiát.⁶⁰ Jelenleg több mint húsz ország dolgozott ki és fogadott el NAT-ot, és közöttük jelentős számban vannak az Európai Unió tagállamai.⁶¹

A közép-európai régióban ez idáig a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Litvánia és Szlovénia fogadott el NAT-ot. Magyarország még nem alkotott ilyen dokumentumot. A UNGPs implementálása alapvetően keretet szab egy adott ország gazdasági, üzleti szférájára vonatkozó szabályok kialakításához, vagyis abban az értelemben csökkenti egy adott ország szabályozási mozgásterét, szuverenitását, hogy az üzleti világ szabályai az emberi jogi követelmények előírása és érvényesítése miatt szükségszerűen rugalmatlanabbá válnak, ha úgy tetszik, az üzleti világ szereplői kevesebb szabadságot élveznek. Ez kihathat mind az adott ország, mind pedig az ország honos vállalatainak versenyképességére. A többi közép-európai országhoz hasonlóan Magyarország is alapvetően két ponton lehet érintett a UNGPs megalkotása és áttünetezése során: egyfelől tőkeimportáló, vagyis számos nagyvállalat ellátási láncának otthont nyújtó országgént, másfelől pedig tőkeexportálóként, vagyis a hazai vállalatok régiós terjeszkedési törekvései miatt. A UNGPs implementálása és a NAT elkészítése során mindkét esetben arra kell az országnak törekednie, hogy mozgásterét és ezzel együtt versenyképessége a lehető legkisebb mértékben csökkenjen. Egyfelől tőkeimportáló országgént úgy kell érvényre juttatnia a lakosságot védelmező emberi jogi követelményeket, hogy közben ne veszítse el vonzerejét a külföldi működőtőkékért folyó versenyben. Másfelől ugyanakkor Magyarország az utóbbi évtizedekben tőkeexportáló országgént is megjelent, amely többek között az OTP és a MOL régiós terjeszkedési törekvéseiben jól kitapintható. Ebben a tekintetben Magyarország abban érdekelt, hogy a UNGPs követelményrendszerét úgy ültesse át, hogy az vállalatainak ne jelentsen eltúlzott költségnövekedést, ne veszélyeztesse versenyképességüket és régiós ambícióik megvalósítását, illetve ne kerüljenek versenyhátrányba azon országok vállalataival szemben, ahol a UNGPs-t nem vagy nem teljes mértékben juttatják érvényre. Ennek fényében bár a UNGPs implementálása

⁵² Joseph M. Wilde-Ramsing: The Road to Remedy Under OECD Guidelines. In OECD: *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: a Glass Half Full*. (H. n.), (k. n.), 2018. 82–84.

⁵³ Rasche–Waddock (2021): i. m. 236–238.

⁵⁴ Surya Deva: The UN Guiding Principles’ Orbit and Other Regulatory Regimes in the Business and Human Rights Universe: Managing the Interface. *Business and Human Rights Journal*, 6. (2021), 2. 350.

⁵⁵ Emberi Jogi Tanács 17/4. számú határozata. A munkacsoport felhatalmazását az Emberi Jogi Tanács több ízben is meghosszabbította.

⁵⁶ Lásd United Nations Human Rights: *About the UN Forum on Business and Human Rights* (é. n.).

⁵⁷ A B-tech projekt elérhető: United Nations Human Rights: *B-Tech Project* (é. n.).

⁵⁸ Deva (2021): i. m. 13–15.

⁵⁹ Emberi Jogi Tanács 2014. június 27. napján elfogadott, 26/22. számú határozata. United Nations Human Rights Council: *Resolution 26/22., Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises. A/HRC/RES/26/22.*, 2014. július 15.

⁶⁰ Lásd United Nations Working Group on Business and Human Rights: *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*. Geneva, (k. n.), 2016.

⁶¹ Lásd United Nations Working Group on Business and Human Rights (2016): i. m.

bizonyos szempontból csökkenti az ország mozgásterét, de a NAT okos és az országra szabott, áramvonalasított megalkotása ezt a mozgástér-csökkenést rövid távon mérsékelheti, hosszabb távon pedig akár előnyt kovácsolhat belőle.

Tágabb perspektívából szemlélve ugyanakkor figyelembe kell venni egyfelől azt, hogy a közép-európai országok – köztük pedig Magyarország is – az egységes európai belső piac tagjai, másfelől pedig a UNGPs megindult azon az úton, hogy – akár szerződéses, akár szokásjogi vagy bírói jogfejlődés útján – univerzális nemzetközi jogi normává váljon, és világsszerte érvényesítsék. E két tényező együttes hatásának köszönhetően Magyarország külgazdasági mozgásterét összességében mégis növekedhet. A UNGPs implementációja ugyanis mérséklő hatást fejt ki a korábban már hivatkozott „*race to the bottom*”, vagyis lefelé licitáló verseny jelenségére. Ez a gyakorlatban azt jelentheti, hogy a transznacionális ellátási láncok kisebb költségelnyrt realizálhatnak majd a jóval gyengébb közérdekvédelmi szabályozással rendelkező, vagyis jellemzően fejlődő, alacsony költségű (LCC) országokba kiszervezett termelésből és szolgáltatásokból. Mindez pedig arra készítheti őket, hogy a kiszervezett termelés egy részét vagy egészét az anyaországhoz közelebbi régióba telepítsék vissza (ún. *nearshoring*),⁶² ahol alacsonyabbak a szállítási költségek, a szállítással együtt járó kockázatok, adminisztratív terhek, az átfutási idő, illetve a UNGPs implementálása kisebb mértékű változást, költségnövekedést jelenthet. Magyarország a képzett, de versenyképes költségű munkaerőnek, a kiváló akadémiai ökoszisztémának és a kellő infrastruktúrának köszönhetően versenyképes helyszínt biztosíthat az európai piacra visszatérő nyugat-európai termelési láncok számára. Mindez pedig összességében bővítheti az ország külgazdasági mozgásterét és fejlődési lehetőségét.

Az NAT kidolgozásával és elfogadásával összefüggésben érdemes kitérni és szót ejteni az üzleti világ és az emberi jogok kapcsolatának kérdéséről az Egyesült Államok és Kína, a világ gazdaság két meghatározó szereplőjének, valamint tekintélyes tőkeexportáló és tőkeimportáló országának – és egyúttal politikai és gazdasági ellenlábásának – viszonylatában is. Elsőként szükséges rögzíteni, hogy mind az Egyesült Államok, mind pedig Kína tagja volt a UNGPs-t egyhangúan támogató ENSZ Emberi Jogi Tanácsnak,⁶³ és elkötelezettséget mutat az üzleti világ emberi jogokra gyakorolt negatív hatásának elismerése és orvoslásának szükségessége iránt. Ezt igazolja, hogy elfogadásának tízéves évfordulója alkalmából mindkét ország hitet tett a UNGPs szellemiségének jelentősége mellett.⁶⁴ Ugyanakkor beszédes, hogy míg az Egyesült Államok már a 2016-ban elfogadott NAT felülvizsgálatára és frissítésére készül,⁶⁵ addig Kína még egyáltalán nem fogadott el ilyen dokumentumot. Kína leginkább extraterritoriális kontextusban, vagyis tőkeexportáló szerepében mutat nyitottságot az üzleti világ emberi

⁶² Kearney: Global Pandemic Roids 2020 Reshoring Index, Shifting Focus from Reshoring to Right-Shoring. *SCM Portal*, 2021. május 6.

⁶³ Lásd United Nations Human Rights Council: *List of Past Members of the Human Rights Council* (2022).

⁶⁴ Az Egyesült Államok külügyekért felelős tárcája ünnepélyes sajtóközleményt tett közzé ez alkalomból. US Department of State: *10th Anniversary of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (2021. június 16.). A kínai álláspont a UNGPs tízéves évfordulója alkalmából szervezett konferencián ismerhető meg. Elérhető: Chinese Stakeholders Consultation Seminar: *Summary of Discussion* (2021. január 14.).

⁶⁵ Erről lásd National Action Plans on Human Rights and Business: *United States* (é. n.).

jogi követelményeinek érvényesítésére.⁶⁶ Mindezek alapján, figyelemmel arra a sokszor elhangzó – nem teljesen megalapozott – kritikára is, miszerint az emberi jogok leginkább a nyugati világ gondolkodásához köthetők, sőt annak termékei,⁶⁷ geopolitikai nézőpontból szemlélve feltehető az a kérdés, hogy az üzleti világ és emberi jogok kapcsolatát övező szabályozási törekvések vajon játszhatnak-e, és ha igen, akkor milyen szerepet játszhatnak az amerikai–kínai nagyhatalmi versenyben. Az amerikai külügyi tárca korábban idézett megemlékezésében olvasható erre közvetetten utaló mondat is.⁶⁸ Emellett az egészen Woodrow Wilsonig visszanyúló történelmi tapasztalatok alapján az Egyesült Államok külpolitikai törekvéseitől sohasem állt távol egy meghatározott kormányzati forma népszerűsítése, kifejezett terjesztése és az ettől eltérő kormányzatok gyengítése.⁶⁹ Ezzel párhuzamosan Kínát és a kínai kormányzati berendezkedést több, emberi jogok talaján álló kritika is éri. Vajon az ütközőpályára került üzleti világ és emberi jogok kapcsolatának szabályozási törekvései elkerülhetetlenül ütközőpályára kényszerítik az Egyesült Államokat és Kínát is? E kérdésre teljes bizonyossággal ma még nem tudható a válasz, ugyanakkor a UNGPs érvényesítésének következő évtizede, különösen az ahhoz kapcsolódó állami gyakorlatok árulkodók lesznek ezen a téren.

Az NAT mellett a UNGPs tágabb értelemben vett implementációjához tartoznak azok a jogszabályok, amelyek kifejezetten a transznacionális vállalatok vagy ellátási láncok működésével összefüggő emberi jogi jogsértéseket törekszenek megelőzni vagy orvosolni. Ennek legelső gyökerei az Egyesült Államokban a mintegy 250 évvel ezelőtt, 1789-ben elfogadott *Alien Tort Statute*-ig, vagyis a külföldiek nemzetközi jogellenes cselekményei miatti kártérítési szabályokig nyúlnak vissza.⁷⁰ A UNGPs elfogadása óta ugyanakkor megsokszorozódott az ilyen nemzeti törvények száma. Kalifornia államban 2010-ben fogadták el az egyik első ilyen modern jogszabályt, a *California Transparency in Supply Chains Act*-ot,⁷¹ amelyet 2015-ben a brit *Modern Slavery Act*,⁷² 2017-ben a francia *Loi de Vigilance*,⁷³ illetve 2021-ben Németországban a *Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten*⁷⁴ követett.

⁶⁶ Kínának az üzleti világ és emberi jogokkal kapcsolatban kialakított ellentmondásos viszonyát részletesen vizsgálja: Jernej Letnar Cernic: *Reconciling Business and Human Rights in China*. *Journal of the Indian Law Institute*, 58. (2016), 2. 135–159., lásd még: Andrew Rosser – Kate Macdonald – Ken Setiawan: *Pandemics, Politics and Principles: Business and Human Rights in Southeast Asia in a Time of Crisis*. *Melbourne Asia Review*, 2020. augusztus 23.

⁶⁷ Ezt tárgyalja részletesen: Mary Ann Glendon: *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. (H. n.), Random House Trade Paperbacks, 2002.

⁶⁸ „We know that companies thrive and economies prosper when there is strong rule of law and adherence to human rights and fundamental freedoms [...]”

⁶⁹ Így Woodrow Wilson amerikai elnök a kormányelismerés feltételül szabta, hogy a kétes alkotmányos alapokon hatalomra került kormány népszavazás vagy szabad választások útján igazolja, hogy a lakosság többségének támogatását élvez.

⁷⁰ 28 U.S. Code § 1350.

⁷¹ Lásd Rob Bonta: *The California Transparency in Supply Chains Act* (é. n.).

⁷² Elérhető: *Modern Slavery Act 2015*.

⁷³ Elérhető: LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1).

⁷⁴ Az elfogadott törvény szövege elérhető: *Beschlussempfehlung und Bericht*.

Ugyan valamennyi nemzetközi emberi jogi ellenőrző mechanizmus szembesült már joggyakorlatában az üzleti világ és az emberi jogok kapcsolatát övező dilemmákkal, ez idáig csak az Amerikaiaközi Bíróság alakított ki olyan progresszív és e téren vezetőnek számító felfogást, amely az ilyen jellegű kihívások orvoslása érdekében kifejezetten felhívja a UNGPs-t, esetjogi gyakorlata pedig innovatív jogfejlesztő szerepet játszik értelmezésében. Az Amerikaiaközi Bíróság már az 1980-as években elismerte és megkövetelte a jogorvoslathoz fűződő jog biztosítását azokban az esetekben is, amikor az üzleti élet szereplői sértik meg az amerikaiaközi emberi jogi egyezményben előírtakat.⁷⁵ Emellett pedig az amerikaiaközi jogvédelmi rendszer elismeri az egyezményben biztosított jogok horizontális hatályát is, vagyis a nem állami szereplők emberi jogok tiszteletben tartásáért viselt felelősségét.⁷⁶ Az elmúlt évtizedek során a dél-amerikai régióban különösen a nyersanyag-kitermelést és bányászatot érintő külföldi beruházások megnövekedése miatt az amerikaiaközi jogvédelmi fórumok több ízben is vizsgálták az üzleti világ emberi jogi korlátainak dilemmáját, elismerve, hogy a kettő között korrelatív hatás áll fenn.⁷⁷ Ezt erősíti, hogy az amerikaiaközi jogvédelmi mechanizmus keretei között különmegbízott foglalkozik ezekkel a kérdésekkel,⁷⁸ akinek a 2020 januárjában nyilvánosságra hozott jelentése az üzleti világ és az emberi jogok kapcsolatának olyan kérdéseit veti górcső alá, mint például a közszolgáltatások privatizációja vagy az információs technológia.⁷⁹

Kifejezetten a UNGPs-re hivatkozott a Suralco bányászati koncessziójával összefüggő Kaliña és Lokono Peoples kontra Suriname döntés, amely a panasszal érintett terület rehabilitációját a részes állam és az érintett vállalat együttes, osztott kötelezettségévé (úgynevezett „*shared obligations*”) emelte.⁸⁰ Az Amerikaiaközi Bíróság a UNGPs alapján egyfelől kiemelte, hogy az államnak hatásvizsgálatot kell folytatnia a bányászati koncesszió létesítését megelőzően, amelynek elmulasztásáért felelősséggel tartozik, másfelől pedig rögzítette, hogy a vállalatoknak az emberi jogok tiszteletben tartásával és védelmével összhangban kell folytatniuk működésüket, és az emberi jogokra gyakorolt negatív hatásokért felelősséget kell vállalniuk.⁸¹ A legfrissebb esetjogi gyakorlatban Patricio Freire bíró párhuzamos indokolása rögzítette, hogy a UNGPs az amerikaiaközi fórum jogértelmezésének részévé vált.⁸²

⁷⁵ Amerikaiaközi Bíróság, Velásquez Rodríguez kontra Honduras, 1988. június 26. 91. bekezdés. Az állam pozitív védelmi kötelezettségét erősítette meg: Amerikaiaközi Bíróság, González és mások kontra Mexico, 2009. november 16., C sorozat, No. 205. 284. bekezdés.

⁷⁶ Alejandra Gonza: Integrating Business and Human Rights in the Inter-American Human Rights System. *Business and Human Rights Journal*, 1. (2016), 2. 358.

⁷⁷ Lásd Working Group on Mining and Human Rights in Latin America: *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos* (2019).

⁷⁸ Lásd OAS: Special Rapporteurship on Economic, Social, Cultural, and Environmental Rights.

⁷⁹ Lásd CIDH: *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*.

⁸⁰ Amerikaiaközi Bíróság, Kaliña és Lokono Peoples kontra Suriname, 2015. november 25., 224–226. és 290. bekezdések.

⁸¹ Ana María Mondragón: Corporate Impunity for Human Rights Violations in the Americas: The Inter-American System of Human Rights as an Opportunity for Victims to Achieve Justice. *Harvard International Law Journal*, 57. (2016). 55–57.

⁸² Amerikaiaközi Bíróság, Spoltore kontra Argentina, 2020. június 9.

Az esetjogi gyakorlaton túl az Amerikaiaközi Bíróság a 2017-ben meghozott OC-23/17. számú tanácsadó véleményében elvi jelleggel azt is kimondta, hogy az államoknak a UNGPs rendelkezéseit szükséges követniük az emberi jogok üzleti világ szereplőivel szembeni megóvása és védelme terén, míg a vállalatoknak meg kell előzniük vagy enyhíteniük kell, illetve felelősséget kell viselniük üzleti működésük emberi jogokra gyakorolt negatív hatásáért.⁸³ Mindezek mellett az amerikaiaközi jogvédelmi rendszer implicit módon több tucat döntésében fogadja el és érvényesíti a UNGPs egyes részeit, így például a beruházásokat és fejlesztéseket megelőző emberi jogi hatásvizsgálatot, az érintett helyi lakosság részvételi lehetőségét a beruházási döntésben, az állami és nem állami panaszmechanizmusok jelentőségét.⁸⁴ Általánosságban elmondható, hogy az amerikaiaközi jogvédelmi rendszer olvasatában a UNGPs minimális elvárásként, egyfajta kiindulópontként jelenik meg a jogvédelem terén.

Következtetések: a UNGPs és a nemzetközi jogfejlesztés perspektívái

Az üzleti működés emberi jogokra gyakorolt negatív hatásainak felismerésétől számítva hosszú évtizedek és rögzös út vezetett az államok, az üzleti élet és a társadalmi szervezetek kompromisszumát tükröző és közös platformként szolgáló UNGPs megalkotásához. Ugyan alapvetően a nemzetközi jogalkotás sikertelenségére reagált, és ezzel lényeges szabályozási űrt töltött be, de az elmúlt évtized azt igazolta, hogy a nehézségekkel és kompromisszumokkal teli munka meghozta gyümölcsét. Nemcsak azért, mert pezsgő, intenzív jogalkotás és jogfejlesztés vette kezdetét az üzleti világ és az emberi jogok kapcsolatának szabályozása terén, hanem azért is, mert a tízéves UNGPs gravitációs ereje jól látható mind a nemzetközi jogi, mind pedig az állami jogalkotási és jogfejlesztési törekvésekben. Az 1948-as Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatához hasonlóan a 2011-es UNGPs is egyfajta referencia- vagy viszonyítási ponttá vált, és – amennyiben az államok gyakorlata és közfelfogása ezt igazolja – megindulhat a nemzetközi szokásjoggá erősödés útján.⁸⁵

Ennek megfelelően a UNGPs központi és megkerülhetetlen szerepe több ponton is tetten érhető a nemzetközi jog fejlesztésében. Fontos alakító hatást gyakorol az üzleti működés emberi jogi korlátait szabályozó többi *soft law* dokumentum, így például az OECD Irányelvek értelmezésében és fejlődésében.⁸⁶ Kiindulási pontként szolgál a jelenleg zajló nemzetközi szerződés-előkészítési munkálatokban, amit jól bizonyít, hogy a tervezetek fő csapásiránya – a UNGPs-t támogató akadémiai körök közreműködésének is köszönhetően⁸⁷ – a UNGPs követelményeihez igazodva fejlődik. Másként fogalmazva, mintegy

⁸³ Amerikaiaközi Bíróság OC-23/17. tanácsadó vélemény, 2017. november 15. (A sorozat, No. 23.) 154–155. bekezdések.

⁸⁴ UN Guiding Principles on Business and Human Rights at 10. The Impact of the UNGPs on Courts and Judicial Mechanisms. Debevoise & Plimpton LLP, 2021. 716. bekezdés.

⁸⁵ Kovács Péter: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kidolgozásának története és elfogadásának körülményei. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 2. 64.

⁸⁶ Az OECD például az Irányelvek közé inkorporálta a UNGPs-t.

⁸⁷ Például John G. Ruggie: Quo Vadis? Unsolicited Advice to Business and Human Rights Treaty Sponsors. *Institute for Human Rights and Business*, 2014. szeptember 9.

„előkészíti azt a terepet”, amelyre államok közötti kellő erejű konszenzust élvező nemzetközi szerződés építhető. Szintén jelentős hatást gyakorol az univerzális és regionális emberi jogi ellenőrző mechanizmusok esetjogi gyakorlatára és általános jogértelmezésére, amelyek közül az Amerikaközi Bíróság formálja a leginkább progresszív, e téren vezetőnek számító jogértelmezést.

Emellett a UNGPs jogfejlesztő szerepe kimutatható a nemzetközi gazdasági kapcsolatok, így a beruházásvédelmi szerződések szabályozásának, valamint a nemzetközi kereskedelmi és pénzügyi szervezetek, így különösen a Kereskedelmi Világszervezet és a Világbank jogának reformja során is. Ezen nemzetközi gazdasági szerződések részévé válva a UNGPs integrálhatja az értelmezésük során érvényesülést kívánó emberi jogi szempontokat és követelményeket, így szabályozva vagy „megszelídítve” a gazdasági globalizációt.⁸⁸ Végül pedig a *soft law* jellegén és az NAT-kon keresztül inspiráló hatást gyakorol az állami jogalkotási törekvésekre is, ami viszont idővel kihathat egy olyan összetartó állami gyakorlatra és közfelfogásra, amely a UNGPs bizonyos részeinek nemzetközi szokásjoggá erősödéséhez szükséges. Szintén ezt támogatja, hogy számos nagyvállalat a vállalati politikájának és az úgynevezett társadalmi felelősségvállalásának (*corporate social responsibility*) szerves részeként ismeri el a UNGPs-t. Ennek egyik közismert példája a Facebook, amely többek között a UNGPs figyelembevételével ítélte meg például az amerikai elnök 2021. január 6-i washingtoni eseményekkel összefüggő magatartását.⁸⁹ Amennyiben ugyanis a gazdasági társaságok a piaci működésük során következetesen elfogadják az emberi jogi normákat, akkor erre az állami jogi szabályozás is reagál, amely aztán idővel – hasonlóan más jogterületek terén korábban megfigyelt fejlődéshez – a nemzetközi jogi szabály kikristályosodásának lehetőségét is felveti.⁹⁰ Mindezek alapján látható, hogy a UNGPs számos kapcsolódási ponton keresztül érintkezik az üzleti működés emberi jogi korlátait szabályozó ökoszisztémával. Gravitációs ereje abban is megmutatkozik, hogy az ezen a téren megjelenő új szabályozási törekvések viszonyítási pontként tekintenek rá.

A transznacionális és platformalapú nagyvállalatok üzleti működése egyfajta „ütközőpályára” került a nemzetközi elismerést nyert emberi jogokkal. Ez azonban a közép-európai országok, így köztük Magyarország külgazdasági mozgásterét is kibővítheti adott esetben. Figyelemmel ugyanis földrajzi elhelyezkedésükre és uniós tagságukra,

⁸⁸ Az emberi jogok inkorporálására irányuló reformtörekvések figyelhetők meg például az UNCITRAL (investment rules) és az UNCTAD keretei között, illetőleg némely kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény, mint például a 2016-os Marokkó és Nigéria között kötött egyezmény, valamint a Pánafrikai Befektetési Kódex megalkotása során. A jogirodalom bizonyos képviselői kifejezetten a UNGPs inkorporációját sürgetik, például: Markus Krajewski: *Human Rights in International Investment Law: Recent Trends in Arbitration and Treaty Making Practice* (2018. április 15.). A Világbank működésével összefüggő reformtörekvésekről és belső vizsgálóbizottság felállításáról lásd Szabó (2019): i. m. 237.

⁸⁹ Lásd például Sándor Lénárd: Kie az utolsó szó? A Facebook Ellenőrző Bizottság döntésének margójára. *Ludovika Frontier Blog*, 2021. május 25.

⁹⁰ Jennifer L. Johnson: Public-Private-Public Convergence: How the Private Actor Can Shape Public International Labor Standards. *Brooklyn Journal of International Law*, 2. (1998), 1. 340–351. Részletesen lásd még: Sándor Lénárd: The Role of Corporate Social Responsibility in the Development of International Law. In Szabó Marcel (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. (H. n.), Eleven International Publishing, 2018. 313–329.

többek között a UNGPs hatására is ártrendeződő nyugat-európai ellátási láncok számára versenyképes termelési helyszínt biztosíthatnak. Végül szükséges megemlíteni, hogy geopolitikai nézőpontból szemlélve az üzleti világ és az emberi jogok kapcsolatát övező szabályozási törekvések az amerikai–kínai nagyhatalmi versenyben is szerepet játszhatnak. Az évtized egyik érdekes kérdése lehet, hogy vajon az ütközőpályára került üzleti világ és az emberi jogokat övező szabályozási törekvések ezen a téren is ütközőpályára kényszerítik-e az Egyesült Államokat és Kínát. Az e téren kialakított állami gyakorlat figyelemmel kísérése és értékelése ezért nemcsak a nemzetközi szokásjog fejlődésével, hanem a nagyhatalmi versengéssel összefüggésben is rejthet érdekességeket.

Irodalomjegyzék

- Afrikai Bizottság: *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights kontra Nigéria*. 155/96., 2001. október 27.
- Apoorva, Mandavilli: The World's Worst Industrial Disaster Is Still Unfolding. *The Atlantic*, 2018. július 10. Online: www.theatlantic.com/science/archive/2018/07/the-worlds-worst-industrial-disaster-is-still-unfolding/560726/
- Bird, Robert C. – Vivek Soundararajan: From Suspicion to Sustainability in Global Supply Chains. *Texas A&M Law Review*, 7. (2020). 383–418. Online: <https://doi.org/10.37419/LR.V7.I2.3>
- Blumberg, Phillip I.: *The Multinational Challenge to Corporation Law: The Search for New Corporate Personality*. New York, Oxford University Press, 1993.
- Bonta, Rob: *The California Transparency in Supply Chains Act* (é. n.). Online: <https://oag.ca.gov/SB657>
- Cernic, Jernej Letnar: Reconciling Business and Human Rights in China. *Journal of the Indian Law Institute*, 58. (2016), 2. 135–159.
- Chinese Stakeholders Consultation Seminar: *Summary of Discussion* (2021. január 14.). Online: www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/ungps10_china_consultation.pdf
- CIDH: *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos* (2019). Online: www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf
- Deva, Surya: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implications for Companies. *European Company Law*, 9. (2012), 2. 107–108. Online: <https://doi.org/10.54648/EUCL2012016>
- Deva, Surya: The UN Guiding Principles' Orbit and Other Regulatory Regimes in the Business and Human Rights Universe: Managing the Interface. *Business and Human Rights Journal*, 6. (2021), 2. 336–351. Online: <https://doi.org/10.1017/bhj.2021.23>
- Fuente, Manuel de la: A Personal View: The Water War in Cochabamba, Bolivia: Privatization Triggers an Uprising. *Mountain Research and Development*, 23. (2003), 1. 98–100. Online: [https://doi.org/10.1659/0276-4741\(2003\)023\[0098:APV\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1659/0276-4741(2003)023[0098:APV]2.0.CO;2)
- Glendon, Mary Ann: *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. (H. n.), Random House Trade Paperbacks, 2002.
- Gonza, Alejandra: Integrating Business and Human Rights in the Inter-American Human Rights System. *Business and Human Rights Journal*, 1. (2016), 2. 357–365. Online: <https://doi.org/10.1017/bhj.2016.18>

- Human Rights Council: *Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights*. A/HRC/Res/26/9, 2014. július 12. Online: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=23680
- Human Rights Council: *Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights* (é. n.). Online: www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/wgtranscorp/pages/igwgontnc.aspx
- International Labour Organization: *World Employment and Social Outlook*. Geneva, ILO, 2015.
- Johnson, Jennifer L.: Public-Private-Public Convergence: How the Private Actor Can Shape Public International Labor Standards. *The Brooklyn Journal of International Law*, 2. (1998), 1. 340–351.
- Joseph, Sarah: Human Rights and International Economic Law. In Jelena Baumler et al. (szerk.): *European Yearbook of International Economic Law 2016*. (H. n.), Springer, 2016. 461–484. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-29215-1_18
- Kearney: Global Pandemic Roils 2020 Reshoring Index, Shifting Focus from Reshoring to Right-Shoring. *SCM Portal*, 2021. május 6. Online: www.scm-portal.net/insight/1207/Global_pandemic_roils_2020_Reshoring_Index_shifting_focus_from_reshoring_to_right-shoring
- Khan, Lina M.: Amazon's Antitrust Paradox. *The Yale Law Journal*, 126. (2017), 3. 745–783.
- Khan, Lina M.: Sources of Tech Platform Power. *Georgetown Law School Review*, 2. (2018), 2. 325–334.
- Kovács Péter: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kidolgozásának története és elfogadásának körülményei. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 2. 55–66.
- Krajewski, Markus: *Human Rights in International Investment Law: Recent Trends in Arbitration and Treaty Making Practice* (2018. április 15.). Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3133529>
- Márinkás György: Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága öslakos népekkel kapcsolatos joggyakorlata, különös tekintettel az Ogoni-ügyre. *Pro Futuro*, 1. (2014). 137–141. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2014/1/5500>
- McBeth, Adam: Human Rights in Economic Globalization. In Sarah Joseph – Adam McBeth (szerk.): *Research Handbook on International Human Rights*. Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2010.
- Mondragón, Ana María: Corporate Impunity for Human Rights Violations in the Americas: The Inter-American System of Human Rights as an Opportunity for Victims to Achieve Justice. *Harvard International Law Journal*, 57. (2016). 53–59.
- Moul, Steve: Reshoring: COVID-19's Impact on the Supply Chain. *Supply Chain Management Review*, 2020. június 10. Online: www.scmr.com/article/reshoring_covid_19s_impact_on_the_supply_chain
- Mulschinski, Peter T.: *Multinational Enterprises and the Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007.
- National Action Plans on Human Rights and Business: *United States* (é. n.). Online: <https://globalnaps.org/country/usa/>
- Niuewenkamp, Roel: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. Soft Law with Hard Consequences. *The Dovenschmidt Quarterly*, (2013), 4. 171–175. Online: <https://doi.org/10.5553/DQ/221199812014001004003>
- OAS: *Special Rapporteurship on Economic, Social, Cultural, and Environmental Rights* (é. n.). Online: www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/r/DESCA/default.asp
- OECD: *Guidelines for Multinational Enterprises*. 15 I.L.M. 969, 1976. Online: www.oecd.org/corporate/mne/

- Örös László: *A multilaterális fejlesztési bankok és Magyarország*. Doktori értekezés. Sopron, Nyugat-magyarországi Egyetem, 2008.
- Pager, Sean A. – Eric Priest: Redeeming Globalization Through Unfair Competition Law. *Cardozo Law Review*, 41. (2020), 6. 2438–2444.
- Pasquale, Frank: Digital Capitalism – How to Tame The Platform Juggernauts. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2018. június. Online: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/14444.pdf>
- Pinnell, Owen – Jess Kelly: Slave Markets Found on Instagram and Other Apps. *BBC*, 2019. október 31. Online: www.bbc.com/news/technology-50228549
- Rasche, Andreas – Sandra Waddock: The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implications for Corporate Social Responsibility Research. *Business and Human Rights Journal*, 6. (2021), 2. 227–240. Online: <https://doi.org/10.1017/bhj.2021.2>
- Rosen, Jeffrey: America Is Living James Madison's Nightmare. *The Atlantic*, 2018. október. Online: www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/james-madison-mob-rule/568351/
- Rosser, Andrew – Kate Macdonald – Ken Setiawan: Pandemics, Politics and Principles: Business and Human Rights in Southeast Asia in a Time of Crisis. *Melbourne Asia Review*, 2020. augusztus 23. Online: <https://doi.org/10.37839/MAR2652-550X3.4>
- Ruggie, John G.: *Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts*. A/HRC/4/35., 2007. február 19. Online: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=12900
- Ruggie, John G. – Caroline Rees – Rachel Davis: Ten Years After: From UN Guiding Principles To Multi-Fiduciary Obligations. *Business and Human Rights Journal*, 6. (2021), 2. 179–197.
- Ruggie, John G.: *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises A/HRC/8/5*. 2008. április 7. Online: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/128/61/PDF/G0812861.pdf?OpenElement>
- Ruggie, John G.: Quo Vadis? Unsolicited Advice to Business and Human Rights Treaty Sponsors. *Institute for Human Rights and Business*, 2014. szeptember 9. Online: www.ihrb.org/other/treaty-on-business-human-rights/quo-vadis-unsolicited-advice-to-business-and-human-rights-treaty-sponsors/
- Sándor, Lénárd: The Role of Corporate Social Responsibility in the Development of International Law. In Szabó Marcel (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. The Hague, Eleven International Publishing, 2018. 313–329. Online: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012018006001018>
- Sándor, Lénárd: The Society of Algorithms – Conversation with Frank Pasquale. *Mandiner*, 2021. május 16. Online: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20210516_the_society_of_algorithms_conversation_with_frank_pasquale
- Sándor Lénárd: Kié az utolsó szó? A Facebook Ellenőrző Bizottság döntésének margójára. *Ludovika Frontier Blog*, 2021. május 25. Online: www.ludovika.hu/blogok/frontierblog/2021/05/25/kie-az-utolso-szo/
- Sándor, Lénárd: What We Are Seeing Now Is a Movement Towards the “Localization of Supply Chains” – Conversation with Robert Handfield. *Mandiner*, 2021. június 20. Online: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20210620_what_we_are_seeing_now_is_a_movement_towards_the_localization_of_supply_chains_conversation_with_robert_handfield
- Sauvant, Karl P.: The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporation: Experience and Lessons Learned. *Journal of World Investment and Trade*, 16. (2015). 11–87. Online: <https://doi.org/10.1163/22119000-01601002>

- Silicon Valey's Online Slave Market – Full Documentary. *BBC News Arabic*, 2019. november 3. Online: www.youtube.com/watch?v=2IdII_n28e0&utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202103
- Sornarajah, Muthucumaraswamy: *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511841439>
- Szabó Gábor: A gazdasági, szociális és kulturális emberi jogok érvényesíthetősége – Az államok és nem állami szereplők nemzetközi felelőssége. In Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó – Wolters Kluwer, 2019. 223–239.
- Szabó Gábor: A globális piac szabályai és az emberi jogi normák. A WTO alapelveinek emberi jogi alapú kritikája. *Pólusok*, 1. (2020), 2. 47–68. Online: <https://doi.org/10.15170/PSK.2020.01.02.03>
- The History of Containers. *PLS Logistics*, 2015. január 21. Online: www.plslogistics.com/blog/the-history-of-containers
- UNCTAD: *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Geneva, United Nations Publication, 2013.
- United Nations Commission on Human Rights: Dec. 2004/116, UN Doc. E/CN.4/DEC/2004/116. 2004. Online: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=9780
- United Nations Commission on Human Rights: Resolution 2005/69, 2005. április 15. Online: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=10980
- United Nations Commission on Human Rights: Human Rights Resolution 2005/69: Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises E/CN.4/RES/2005/69. 2005. április 20. Online: www.refworld.org/docid/45377c80c.html
- United Nations Conference on Trade Development: *The Universe of the Large Transnational Corporations*. New York – Geneva, 2007. Online: https://unctad.org/system/files/official-document/iteiia20072_en.pdf
- United Nations Economic and Social Council: *The Impact of Transnational Corporations on the Development Process and on International Relations*. E/RES/1913 (LVII)., 1974 december 5. Online: <https://digitallibrary.un.org/record/215243?ln=en>
- United Nations Human Rights: *About the UN Forum on Business and Human Rights* (é. n.). Online: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/ForumonBusinessandHumanRights.aspx
- United Nations Human Rights: *B-Tech Project* (é. n.). Online: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/B-TechProject.aspx
- United Nations Human Rights Council: *List of Past Members of the Human Rights Council* (2022). Online: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/PastMembers.aspx
- United Nations Human Rights Council: *Resolution 17/4. Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprise*. A/HRC/17/L.17/Rev.1., 2011. július 6. Online: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement>
- United Nations Human Rights Council: *Resolution 26/22., Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*. A/HRC/RES/26/22., 2014. július 15. Online: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/22
- United Nations: *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*. Geneva, (k. n.), 2003. Online: <http://www1.umn.edu/humanrts/business/norms-Aug2003.html>
- United Nations Office of The High Commissioner: *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other*



- Business Enterprises* (é. n.). Online: www.ohchr.org/en/issues/business/pages/srsgtranscorpindex.aspx
- United Nations Working Group on Business and Human Rights: *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*. Geneva, (k. n.), 2016. Online: www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf
- US Department of State: *10th Anniversary of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (2021. június 16.). Online: www.state.gov/10th-anniversary-of-the-un-guiding-principles-on-business-and-human-rights/
- Van Harten, Gus: *Sovereign Choices and Sovereign Constraints: Judicial Restraint in Investment Treaty Arbitration*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Wilde-Ramsing, Joseph M: *The Road to Remedy Under OECD Guidelines*. In OECD: *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: a Glass Half Full*. (H. n.), (k. n.), 2018.
- Working Group on Mining and Human Rights in Latin America: *The Impact of Canadian Mining in Latin America and Canada's Responsibility* (é. n.). Online: www.dplf.org/sites/default/files/report_canadian_mining_executive_summary.pdf

A kibertér technológiai vonatkozásai: az USA–Kína-versengés Budapestről nézve

Krasznay Csaba

Bevezetés

A hardver kínai, a szoftver rajta amerikai. Ha egy rövid mondatban kellene megfogalmazni, hogy Európa és benne Magyarország digitális szuverenitása szempontjából mi a 21. század egyik legaggasztóbb trendje, akkor valószínűleg a legtöbb, technológiával foglalkozó szakember ezt mondaná. De természetesen – ahogy látni fogjuk –, ha ezt a mondatot elkezdjük kibővíteni, és a valós összefüggések mélyére ásni, akkor a helyzet nem ennyire fekete vagy fehér. Kivéve, hogy Európának és benne Magyarországnak ténylegesen kicsi és egyre szűkülő tere van a negyedik ipari forradalom alapjait jelentő technológiák kialakításában.

Nem véletlen, hogy az Európai Bizottság 2020-ban megválasztott új vezetőinek politikai programjában kiemelt szerepet kapott Európa digitális függetlenségének visszaszerzése. Ennek fontos lépése volt a 2021. júliusban bejelentett két iparági megállapodás, a Processzorok és Félvezető Technológiák Szövetsége (Alliance for Processors and Semiconductor Technologies), valamint az Ipari Adat, Peremhálózat és Felhő Európai Szövetsége (European Alliance for Industrial Data, Edge and Cloud). Ahogy azt Margrethe Vestager, az Európai Bizottság digitális korszakért felelős ügyvezető alelnöke elmondta:

„A felhő- és peremhálózati technológiák óriási gazdasági potenciált jelentenek a polgárok, a vállalkozások és a közigazgatás számára, például a megnövekedett versenyképesség és az ágazatspecifikus igények kielégítése szempontjából. A mikrocsipek minden manapság használt eszközünk középpontjában állnak. A mobiltelefonoktól az útleveleinkig ezek a kis alkatrészek rengeteg lehetőséget kínálnak a technológiai fejlődésre. Ezért e kritikus ágazatokban az innováció támogatása kulcsfontosságú, és segíthet Európának előrelépni a hasonló gondolkodású partnerekkel együtt.”¹

A bejelentés mögött valós, jól felismert geostratégiai érdekek állnak, megvalósításuk azonban nem triviális, köszönhetően a több évtizedes lemaradásnak, a gazdasági megfontolások miatt Ázsiába kiszervezett gyártásnak és elsősorban az USA irányába történő sikeres agyelszívásnak. Ez utóbbira példa lehet Andy Grove, az Intel egyik alapítója, később fejlesztési igazgatóhelyettese, a mikrocsipek gyártási forradalmának egyik kidolgozója, aki Gróf András István néven született Budapesten, és aki 1956-ban hagyta el hazánkat, hogy az Egyesült Államokban új életet kezdjen. Illetve példaként állhat itt jelen sorok szerzőjének számos egyetemi évfolyamtársa a 2003-ban végzett műegyetemista villamosmérnök és informatikus évfolyamból, akik szintén az USA-ban találták meg

¹ European Commission: *Digital Sovereignty: Commission Kick-Starts Alliances for Semiconductors and Industrial Cloud Technologies* (2021a. július 19.).

szakmai karrierjük kiteljesedését. Komoly kihívás tehát Európa vezetőinek az, hogyan lehet a trendeket megfordítani, hol lehetnek a beavatkozási pontok. Különösen egy olyan helyzetben, amikor mind az Egyesült Államok, mind Kína arra törekszik, hogy az Európai Uniót, illetve annak egyes országait saját érdekei szerint mozgassa, csorbítva ezzel az önálló mozgástér kialakításának lehetőségét. Az USA ezt a multilaterális kapcsolatok helyreállításával, megerősítésével, Kína pedig a látszólag kedvező befektetési megállapodásokkal kívánja elérni.²

A nyersanyagok geopolitikája

Kezdjük talán a hardverek alapanyagainak kérdésével, végletekig leegyszerűsített formában! A negyedik ipari forradalom, a modern digitális társadalom alapja a mindenhol jelen lévő informatika, a „dolgok internete”, más néven az Internet of Things (IoT). Már a 2020-as évek elején is közel 20 milliárd hálózatra kötött informatikai eszköz vesz minket körül, az egyértelműen látható számítógépektől és okostelefonoktól kezdve az otthonunkat ellepő okos robotporszívókra és internetképes mosógépeken át egészen a hétköznapi ember számára láthatatlan, gyártást, közüzemi működést segítő érzékelő szenzorokig bezárólag. Ezek gyártásának előfeltétele, hogy rendelkezésre álljanak azok a nyersanyagok, amelyekből a termékek létrehozhatók, legyen tudás ahhoz, hogy a hardverelemeket meg lehessen tervezni, és végül legyen gyártási kapacitás, ahol egyrészt az egyes hardverelemeket hozzák létre, másrészt pedig a hardverelemek összességéből előáll a késztermék.

A mikrocsipek gyártásához két fontos alapanyag kell: szilícium és tiszta víz. Látszólag mindkét alapanyag végtelen mennyiségben áll rendelkezésre a Földön, de valójában a komoly tisztasági követelmények miatt már ezen alapanyagok megszerzése is akadályokba ütközik. A kettő közül talán a szilícium előállítása az egyszerűbb, hiszen az oxigén után a második leggyakoribb kémiai elem a Földön. Az Egyesült Államok Földtani Szolgálatának éves gyorsjelentéseiben jól követhető, hogy a mikrocsipek gyártásához használt szilíciumból évente 8 ezer tonnát dolgoznak fel. Ebből a 2020-as évben egyedül Kína 5400 tonnát vállalt magára, ami jól mutatja azt a hatalmas nyersanyagéhséget, amely a keleti nagyhatalmat jellemzi.³ Az Egyesült Államok 290 tonnát jegyez, ezzel Oroszország, Brazília, Norvégia után az ötödik helyen áll. A tiszta vízhez való jutás azonban már nem ennyire egyszerű Kína esetében. Nem véletlen, hogy egyes szakértők az Indiával való határvillongások hátterében a Himalája vízkészletét is sejtik, hiszen az onnan eredő források kiválóan ki tudnák szolgálni a gyártási igényeket. Kasmír, Aksai Chin és Ladakh tartományok a bőséges vízforrások, a Takla-Makán sivatag pedig a homok miatt kiválóan alkalmas komoly gyártási infrastruktúra létrehozására.⁴

² Mártonffy Balázs – Dwight Nystrom: „Kimért multilateralizmus”: Előrejelzés a bideni külpolitikáról. *Küllügyi Szemle*, 20. (2021), 1. 43–59.

³ Emily K. Schnebele: Silicon. *U.S. Geological Survey*, 2021. január.

⁴ Manish Tewari: War of the Chips. *Deccan Chronicle*, 2021. május 23.

Fontos alapanyagként szokták még emlegetni a ritkaföldfémeket, azaz a szkandiumot, az ittriumot, a lantánt, a cériumot, a praeodímiumot, a neodímiumot, a prométiumot, a samáriumot, az euróriumot, a gadolíniumot, a terbiumot, a diszpróziumot, a holmiumot, az erbiumot, a túliumot, az itterbiumot és a lutéciumot. Összefoglaló nevükkel ellentétben ezek a fémek jelentős mennyiségben állnak rendelkezésre a Földön, széles körben használják is ezeket az elektronikai termékek, így az okostelefonok és a viselhető okoseszközök gyártása során is. A leggyakrabban emlegetett felhasználási területen, a tartós akkumulátorok gyártásánál azonban nem ezek a fémek kellenek elsősorban, hanem lítium, mangán és kobalt, hiszen ezekből készül a lítiumionos akkumulátor.⁵

A valódi ritkaföldfémek bányászata a 2000-es évek elejétől kezdve valóban gyakorlattá vált kínai monopólium volt, az évezred elején a világ termelésének 90–95%-a Kínában történt. 2010-ben azonban egy japán–kínai incidens után, amikor a japán hatóságok letartóztatták egy vitatott tengerszakaszon hajózó kínai halászhajó legénységét, Kína visszafogta az exportját, ami érezhető fennakadásokat okozott világszerte. A Kereskedelmi Világszervezet, a WTO keretein belül, hosszas tárgyalás után, 2016-ra állt vissza az eredeti kínai exportmennyiség. Ez arra ösztönözte a kitett országokat, hogy diverszifikálják a kitermelést. 2020-ban, változatlan termelés mellett, Kína már csak a globális mennyiség 58%-át adja, az Egyesült Államok 16%-kal a második, őket követi Mianmar, Ausztrália és Madagaszkár.⁶ Hosszú távon pedig Brazília és Vietnám akár át is veheti Kína helyét, ezzel csökkentve a rövid távon valóban jelentős hegemoniáját.⁷

A kobalt és a lítium kitermelése viszont valóban körülményes, földrajzilag igen koncentrált. A lítium esetében a legnagyobb források Dél-Amerikában érhetők el, az Argentína–Bolívia–Chile által határolt háromszögben találhatók a legnagyobb tartalékok. Utánuk következik Ausztrália, amely jelenleg a legnagyobb kitermelő, majd utána Kína, amelynek vállalatai azonban egyre nagyobb részvénnyessé válnak a dél-amerikai régió bányatársaságaiban. Ausztrália jelenleg 40 ezer, Chile 18 ezer, Kína pedig 14 ezer tonnát termel ki, míg a világ teljes bányászati volumene 82 ezer tonna.⁸ A legnagyobb kobaltbányák pedig a Kongói Demokratikus Köztársaságban vannak – szintén főleg kínai tulajdonban. A kongói kobaltexport 86,5%-át Kína kontrollálja, így elsősorban saját iparát látja el ezzel a fémekkel, akadályozva az alapanyaghoz jutást más országok vállalatai számára.⁹ Ez az adat, annak a fényében, hogy a világ 2020-as termelése összesen 140 ezer tonna volt, amelyből csak a Kongói Demokratikus Köztársaság 95 ezer tonnát termelt, jól mutatja, hogy mennyire fontos az alapanyagok forrásainak birtoklása még a 21. században is, és mennyire tudatosan vonta kontroll alá ezt Kína, részben a saját

⁵ Lindsay Gorrill: Lithium-Ion Batteries: “Rare Earth” vs Supply Chain Availability. *Battery Power Online*, 2019. szeptember 12.

⁶ Brian Daigle – Samantha DeCarlo: Rare Earths and the U.S. Electronics Sector: Supply Chain Developments and Trends. *Office of Industries*, 2021. június.

⁷ Erdey László et al.: China Does Not Want a Trade War – The Case for Rare Earth Elements. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 4–6. 281–295.

⁸ Brian W. Jaskula: Lithium. *U.S. Geological Survey*, 2021. január.

⁹ Kenneth Rapoza: China’s Rare Earths ‘Slump’ A Sign Of Domestic ‘Hoarding’ For EV Batteries, And More. *Forbes*, 2021. január 17.

bányáira építve, részben pedig, akár a világ túlsó részén, nagyvállalatok megvásárlásával.¹⁰

Beláthatjuk tehát, hogy stratégiai szempontból nem elsősorban a ritkaföldfémek és a ritka fémek hiánya fenyeget, sokkal inkább az ezekhez való hozzáférés válhat nehezzé, köszönhetően az ugyan egyre csökkenő, de még mindig igen komoly kínai kontrollnak. Európai szemszögből nézve a digitális szuverenitás egyik alapja tehát az lenne, hogy ha vannak gyártási képességeink, akkor legyenek alapanyagok is ehhez. A ritkaföldfémek esetében ugyan a Dániához tartozó Grönlandot lehetne példaként említeni, mint hatalmas tartalékokkal rendelkező ország, de talán célszerűbb a kontinentális Európát áttanulmányozni, ahol a kutatások szerint jelentős lelőhelyek lehetnek, például Magyarországon is, ahol a nagyharsányi bauxitlelőhelyen már az 1970-es években komoly koncentrációt jeleztek.¹¹ Lítiumkitermelés is több országban indult, Portugáliából már most is 900 tonna fém származik, de további beruházásokat terveznek Finnországban, Németországban, Ausztriában és az Egyesült Királyságban is.¹² Kobalt bányászatára is van lehetőség, hiszen jelenleg 25 európai országban 509 forrás ismert, ám ezekből jelenleg csak Finnországban folyik kitermelés három bányában. További jelentős lehetőségek vannak Svédországban, Norvégiában, Lengyelországban, Németországban, a Balkánon és Törökországban.¹³ A szilíciumtermelésben pedig Franciaországban, Izlandon, Norvégiában, Spanyolországban és Ukrajnában vannak világszinten is értelmezhető bányászati kapacitások.¹⁴

A bányászat azonban hagyományosan igen környezetszennyező iparág, így ha el is indulna a fokozott kitermelés Európában, borítékolhatóan lakossági tiltakozással kellene szembenézni. Ezért megfontolandó inkább az újrahasznosítás felé fordulni. Jowitt és szerzőtársai 2018-as cikke szerint például a ritkaföldfémeknek mindösszesen 1%-át hasznosítják csak újra, aminek számos oka között szerepel a megfelelő technológia hiánya és a gazdaságos kitermelés kérdése is.¹⁵ Ha azonban a digitális szuverenitás oldaláról nézzük a kérdést, akkor hosszú távon megérheti a szükséges reciklálási, azaz újrahasznosítási innovációba fektetni, hiszen még az európai éllovasok között szereplő Magyarországon is csupán az e-hulladék 51,1%-át hasznosítják újra, miközben az európai átlag csak 40%. A dolgok internetének megjelenésével pedig e-hulladékból egyre több lesz, így érdemes az elsődleges, környezetszennyező bányászat helyett a már kibányászott alapanyagok visszanyerésére koncentrálni. Az Európai Unió szabályozási rendszere ebbe az irányba

¹⁰ Kim B. Shedd: Cobalt. *U.S. Geological Survey*, 2021. január; Sophia Kalantzakos: The Race for Critical Minerals in an Era of Geopolitical Realignment. *The International Spectator*, 55. (2020), 3. 1–16.; Bihari Katalin: Kína növekvő befolyása a világ gazdaságában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. (2020). 26–35.

¹¹ K. M. Goodenough et al.: Europe's Rare Earth Element Resource Potential: An Overview of REE Metallogenetic Provinces and Their Geodynamic Setting. *Ore Geology Reviews*, 72. (2016), 1. 838–856.

¹² Alex Scott: Europe is Poised to Begin Lithium Mining. *Chemical and Engineering News*, 2021. június 2.

¹³ Stefan Horn: Cobalt Resources in Europe and the Potential for New Discoveries. *Ore Geology Reviews*, 130. (2021), 103915.

¹⁴ Schnebele (2021): i. m.

¹⁵ Simon M. Jowitt et al.: Recycling of the Rare Earth Elements. *Current Opinion in Green and Sustainable Chemistry*, 13. (2018). 1–7.

tart, hiszen például az Európai Parlament 2021. február 10-i állásfoglalása a körforgásos gazdaságról szóló új cselekvési tervről vagy a konfliktusövezetből származó ásványokra vonatkozó európai behozatali tilalom – az emberi jogok és a környezetvédelem alapértékeibe csomagoltan – fokozatosan korlátozza a Kína által kontrollált elsődleges alapanyagok importjának lehetőségét.¹⁶ Kérdéses persze, hogy az import korlátozásával párhuzamosan megoldhatóvá válik-e az európai ipar számára szükséges erőforrások megfelelő mennyiségének belpiacon történő előállítás. A megfelelő ellátási láncsal akár olyan sikerek is elérhetők, mint amit az amerikai Apple termékkörnyezeti jelentéséből lehet kiolvasni. Eszerint az iPhone 12 okostelefonban található ritkaföldfémek 98%-a újrahasznosított.¹⁷ Ehhez természetesen előfeltétel, hogy az Apple-höz hasonló globális vállalatok jölessenek létre, amelyek a teljes ellátási láncot kontrollálni tudják. A végfelhasználói piacon erre jelenleg csak az amerikai és a kínai cégek képesek, bár az utóbbiaknál a fenntarthatóság még nem kiemelt szempont.

A hardvergyártás földrajza

A digitális függetlenség következő lépése az, hogy a nyersanyagból alkatrész, majd késztermék legyen. Folytatva az előző gondolatmenetet, a szilíciumból csipet kell gyártani, a lítiumból és a kobaltból akkumulátort, a ritkaföldfémekből pedig többek között szenzort, hangszórót és kijelzőt. Ezek tervezése és gyártástechnológiája viszont nagyon speciális ismereteket kíván meg, nem véletlen tehát, hogy bármelyik alkatrészt is vesszük alapul, jelentős gyártói koncentrációt lehet észrevenni. Ahogy viszont látni fogjuk, mindegyik vizsgált területen az USA és Kínán kívüli ázsiai országok dominálnak, így az alkatrésztervezés és -gyártás jelenleg sokkal kevésbé függ Kínától, mint ahogy az a híradások alapján talán érződik.

A mikrocip, kicsit általánosabban a félvezetőgyártás 15 legnagyobb bevételű vállalata között egyetlen kínai cég sincsen. A legnagyobb vállalat az Intel, amelyet a dél-koreai Samsung és a tajvani TSMC követ. A 15 legnagyobb vállalat listáján nyolc amerikai, kettő-kettő dél-koreai, tajvani és európai, valamint egy japán található.¹⁸ Mivel ez a lista a bevételt mutatja, így elsősorban a tervezési és értékesítési képességeket mutatja be. Ha azonban a gyártásra koncentrálunk, azt láthatjuk, hogy a világ mikrocipellátása egy kis szigettől, Tajvantól függ. A világ gyártási kapacitásának 63%-a itt található, 54%-ot pedig egyetlen cég, a TSMC tesz ki ebből. A második helyezett Dél-Korea 18%-kal, amely szinte teljes egészében a Samsungot jelenti. Kína 6%-kal, ezen belül a legnagyobb félvezetőgyártó, az SMIC 5%-kal szerepel. A legnagyobb amerikai gyártó, aki jelentős európai kapacitással is rendelkezik, a GlobalFoundries 7%-kal részesül a globális termelésből.¹⁹

¹⁶ Európai Parlament: *Elektronikai hulladék az EU-ban: tények és adatok* (2020. december 23.).

¹⁷ Apple: *Product Environmental Report – iPhone 12* (2020. október 13.).

¹⁸ Nick Flaherty: Boom Quarter for Top 10 Semiconductor Companies. *eeNews Europe*, 2021. május 25.

¹⁹ Yen Nee Lee: 2 Charts Show How Much the World Depends on Taiwan for Semiconductors. *CNBC*, 2021. március 15.

Nem meglepő tehát, hogy a Covid-19-járvány egyik legfontosabb gazdaságpolitikai hozadéka a globális félvezetőhiánnyal való szembesülés után a beszerzési láncok diverzifikálása, illetve a jelenlegi beszerzési források, azaz konkrétan Tajvan védelme. Csiki Varga Tamás és Tólas Péter elemzése a Biden-kormányzat külpolitikai stratégiájáról világosan rámutat Tajvan fontosságára: „A Washington és Peking közötti stratégiai versengés leginkább kézzelfogható példája és akut eszkalációs pontja pedig Tajvan, ahol a Biden-adminisztráció a diplomáciai offenzívától Peking provokációján, megszegésén át a katonai erődemonstrációig több eszközzel és a korábban látottaknál nagyobb intenzitással, új minőségben lépett fel a feltartóztatás jegyében.”²⁰

A szerzők részletesen nem térnek ki ennek okaira, de megjegyzik, hogy a biztonságpolitikai, nemzetközi kereskedelmi, pénzügyi és fejlesztési szempontok mellett az ellátási láncok védelme és a technológiai versengés is fontos szempont. Egy esetleges Kína és Tajvan közötti konfliktus ugyanis azonnali problémát jelentene a világ gazdaságában, hiszen a félvezetőgyártás több mint fele esne ki. Ennek hatását el lehet képzelni akkor, amikor a pandémia miatt „csak” a nehezebbé vált logisztika és a szórakoztatóelektronikai termékek miatti keresletbővülés eredményeképp a magyarországi gépjárműgyárak többször is leálltak, mivel nem tudták időben beszerezni a modern autókhoz nélkülözhetetlen elektronikai alkatrészeket.²¹

A diverzifikálás tehát elkerülhetetlen, ám nem egyszerű és főleg nem olcsó. Csak a tajvani TSMC egyedül több mint 100 milliárd dollárnyi értékű innovációt hajtott végre a saját gyáraiban, így a Samsunggal együtt ketten képesek a legfejlettebb mikrocsipek előállítására. A mikrocsipek gyártástechnológiai mérőszáma a csíkszélesség, amelyet nanométerben mérnek. A TSMC 2018-tól kezdve képes 7 nanométeres, 2020-tól 5 nanométeres gyártásra, és már léteznek 3 nanométeres csipjei is fejlesztési fázisban. A Samsung szintén 2020-ban kezdte el az 5 nanométeres mikrocsipek gyártását. Az Intel eközben 2018 óta tud 10 nanométert, a 7 nanométeres csíkszélességet várhatóan csak 2023-ra éri el.²² Eközben a kínai SMIC célja, hogy mintegy 9 milliárd dolláros beruházással létrehozzanak egy olyan gyárat, amely képes lesz a 12 nanométeres csíkszélesség gyártására.²³ Ez a cég egyébként szerepel a legfrissebb amerikai tiltólistán, így a beruházást amerikai technológia nélkül kell elvégeznie.²⁴ Az európai képességek jelenleg a 16 nanométeres gyártást teszik lehetővé, de a Processzorok és Félvezető Technológiák Szövetségének célja minél előbb 10 nanométer alá jutni, hosszú távon pedig a 2–5 nanométert célozták meg.²⁵ Hozzá kell tenni, hogy a legtöbb eszköz nem igényli az ilyen kis csíkszélességet, tehát van haszna az olcsóbb, de kevésbé fejlett technológiába történő befektetésnek is.

²⁰ Csiki Varga Tamás – Tólas Péter: *Erő és diplomácia. Az Egyesült Államok stratégiai érdekei és lehetőségei a Biden-kormányzat időszakában*. Stratégiai Védelmi Kutatóintézet, 2021. július 27.

²¹ Sorra állnak le világszinten az autógyárak a chiphiány miatt. *Hvg.hu*, 2021. szeptember 3.

²² Leo Sun: Why Intel's Foundry Plans Don't Make Any Sense. *The Motley Fool*, 2021. május 3.

²³ Iris Hong: SMIC Spending \$9 bn to Build China's Most-Advanced Wafer Plant. *Asia Financial*, 2021. február 9.

²⁴ The White House: *Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People's Republic of China* (2021. június 3.).

²⁵ European Commission (2021a): i. m.

A lítiumion-akkumulátorok piacán szintén ázsiai fölényt tapasztalhatunk, de szintén nem Kínában összpontosul a gyártás. Sőt, ez az a terület, ahol Európa időben lépett, és elsősorban a fejlett autógyártásnak köszönhetően, sikerrel veheti fel a versenyt ázsiai versenytársaival. Legalábbis a gyártási kapacitásokat illetően, ugyanis a legnagyobb gyártók között egyetlen európai sincsen, csak a gyárakat telepítik hatalmas ütemben Európába, ahogy az történik az SK Innovation nevű dél-koreai vállalat esetében is, amely Dunajváros mellett, Iváncsán építi fel Magyarország történetének legnagyobb zöldmezős beruházása keretében azt a gyártóbázisát, amely nagyságrendileg akkora lesz, mint a világ jelenlegi legnagyobbja, a Tesla Gigafactory az USA-ban.²⁶ Ez utóbbi gyárnak is köszönhetően egyébként az egyik legnagyobb gyártó jelenleg az amerikai Tesla és a technológiát szállító japán Panasonic, akik mellett a dél-koreai LG Chem és Samsung SDI, valamint a kínai CATL és BYD számít a legfontosabb szereplőnek.²⁷

Elsősorban az autógyártásnak és a zöldforradalomnak köszönhetően tehát dinamikus növekszik a lítiumion-akkumulátorok gyártása, előrejelzések szerint a jelenlegi 500 GWh teljesítményhez képest 2030-ban már 3000 GWh összteljesítményt tudnak a vállalatok forgalomba hozni. Jelenleg Kína ebből 72,5%-kal, Európa 5,4%-kal, Észak-Amerika pedig 9,2%-kal részesül, de az előrejelzés szerint a 2030-as évre Kína részesedése 66,9%-ra csökken, míg Európa 16,7%, az USA pedig 11,9%-ot tudhat majd magának. Ennek érdekében pedig jelentős gazdaságpolitikai lépések is történnek, hiszen ahogy a magyar kormány is támogatta az SK Innovation beruházását, a svéd NorthVolt Németországban, a francia SAFT pedig Franciaországban tervez komoly fejlesztést kormányuk támogatásával.²⁸ Az Egyesült Államokban egy elnöki rendelet nyomán végzett felmérés eredményeképp vált stratégiai beavatkozási területté a gyártási kapacitás fejlesztése.²⁹

Az elektronikai termékek végül az összeszerelő üzemekben nyerik el végső formájukat. A megbízásra dolgozó vállalatok piacának összefoglaló neve electronic manufacturing services (EMS), a legnagyobb 50 vállalat bevételének 90%-a pedig Ázsiában keletkezik. Közülük is a legnagyobb a tajvani bázisú Foxconn, amelynek legnagyobb gyárai Kínában vannak. Ezekben állítják össze a legismertebb márkák termékeit, mint például az Apple iPhone telefonját is. Fontos szereplők még a szintén tajvani Pegatron, Wistron, New Kinpo Group, az amerikai Jabil, Sanmina, az amerikai–szingapúri Flex, a kínai BYD Electronics, USI és a kanadai Celestica.³⁰ Ezen vállalatok közül több is rendelkezik magyarországi érdekeltséggel, illetve a Videoton európai szinten is az egyik legnagyobb összeszerelő üzemmel rendelkezik. Ezen a területen már kevésbé szükséges a szellemi tőke megléte, az üzemek jellemzően ott jönnek létre, ahol a legolcsóbban lehet gyártani, így a kínai munkabérek emelkedésével elkezdődött az üzemek átszivárgása olyan más

²⁶ HIPA: *SK Innovation – Minden idők legnagyobb zöldmezős beruházása Iváncsán* (2021. január 29.).

²⁷ Lawrence Ulrich: The Top 10 EV Battery Makers. *IEEE Spectrum*, 2021. augusztus 25.

²⁸ Simon Moores: *The Global Battery Arms Race: Lithium-Ion Battery Gigafactories and Their Supply Chain*. The Oxford Institute of Energy Studies, 2021. február.

²⁹ Department of Energy: *DOE Announces Actions to Bolster Domestic Supply Chain of Advanced Batteries* (2021. június 8.).

³⁰ Peter Clarke: Top Ten EMS Contract Manufacturers Boost Revenues in 2020. *eeNews Europe*, 2021. április 16.

ázsiai országokba, mint Vietnám, Indonézia vagy Thaiföld. Mint azt Magyarországon többször is meg lehetett tapasztalni, az ilyen gyárat aránylag könnyen lehet átköltöztetni más országokba, így a stratégiai függőség szempontjából kevésbé fontosak.³¹ Igaz, a logisztikai problémák jelentős fennakadást tudnak okozni akkor is, ha nem Kínából, hanem más ázsiai országból érkeznek az áruk, mint ahogy azt meg lehetett tapasztalni akkor, amikor az Ever Given teherhajó eltorlaszolta a Szezei-csatornát 2021 májusában. Éppen ezért aggasztó Kína tevékenysége a Dél-kínai-tengeren, illetve a Malaka-szoros biztonsága, hiszen ha ezt a hajózási szakaszt lezárják, az összeszerelt késztermékek nem, vagy csak hosszabb idő után tudnak eljutni Európába.

Szoftverek, adatok, felhő

A dolgok internetének alapját a hardverelemek adják, amelyek tehát akár az alkatrészek, akár a végtermékek eredetét vizsgáljuk, elsősorban ázsiai, ezen belül is főként tajvani bázisú gyártóktól érkeznek. Ám ezek mit sem érnek, ha nincsen olyan szoftveres ökoszisztéma, amely lehetővé teszi a működésüket, és ha nincsen olyan hálózati kapcsolat, amely a dolgok internetét becsatornázza a valódi internet felé. Ezek hiányában nem válik lehetővé a negyedik ipari forradalom legfontosabb alapja, és nem lehet a gépek által létrehozott digitális adatokat megfelelően feldolgozni a felhőben. Ezt a láncolatot végigkövetve pedig arra jutunk, hogy a kulcsfontosságú területeken szinte teljes az amerikai dominancia.

Azt talán minden végfelhasználó tudja, hogy a hardverek működését az operációs rendszerek teszik lehetővé. A számítógépek világában ezek jellemzően a Microsoft Windows, a nyílt forráskódú, ezért számtalan formában létező Linux és a piaci szegmensét tekintve alig használt, mégis nagy presztízsű Apple macOS. Az okostelefonok, tabletek esetében a Google Android és az Apple iOS a legnépszerűbb. Az egyéb okoseszközök tipikusan valamilyen Linux verzióra épülnek, az ipari folyamatirányítási rendszerek pedig jellemzően Windows vagy Linux alapúak. Természetesen vannak ettől eltérő megoldások is, de ezek marginálisan vannak csak jelen. A felsorolt szoftverek gyártói közül a Microsoft, az Apple és a Google amerikai, a Linux pedig közösségi fejlesztésű, az alapját jelentő kernelt viszont még mindig első programozója, a finn–amerikai Linus Torvalds végső engedélyével lehet csak módosítani. Jól illusztrálja azt, hogy ez a helyzet mennyire előnyös az amerikai kormányzat számára, hogy miután 2019-ben megtiltották a Google számára az Android licenszének átadását a kínai Huawei számára, az kénytelen volt saját operációs rendszerrel előállni. Ez volt a Harmony OS, amelynek piaci részesedése mérhetetlen, a felhasználók pedig széles körben utasították el a használatát. Ez olyan mértékű csapás volt a Huawei számára, hogy a Honor nevű okostelefonos márkáját kénytelen volt eladni egy, az anyavállalattól független, kormányzati háttérű cégnek,

³¹ Electronics Manufacturing Services Market – Growth, Trends, Covid-19 Impact, and Forecasts (2021–2026). *Mordor Intelligence*, 2021.

annak érdekében, hogy túléljen a piacon. Miután ez megtörtént, visszakapták az Android licenszengedélyét, ami jól mutatja az amerikai szoftverek megkerülhetetlenségét.³²

A 20. század végén, az internet hajnalán az operációs rendszerek feladata a felhasználói szoftverek futtatása volt. Számos megkerülhetetlennek tűnő, hatalmas szoftverfejlesztő konglomerátum alakult ki, amelyek az ezredforduló internetboomjának idején sok esetben teljesen eljelentéktelenedtek, helyüket az új, dinamikus, elsősorban adatokra épülő digitális szolgáltatást építő vállalkozások vették át. 20 évvel a forradalom után érdekes összevetni a hagyományos szoftverek és az adatokra építő vállalatok közötti különbséget! A 2020-as év bevételi adatai alapján a legnagyobb hagyományos szoftvercég a Microsoft, 118,2 milliárd dolláros bevétellel, 946 milliárd dolláros piaci kapitalizációval. Az utána következő, második helyezett, szintén amerikai Oracle cég már „csak” 39,6 milliárd dollár bevétellel és 186 milliárd dolláros kapitalizációval rendelkezik. A top 10-es listán egyébként 8 amerikai, egy francia és egy német cég szerepel, és a legtöbb pénzügyi, vállalatirányítási szoftverek fejlesztésével foglalkoznak.³³ Eközben a világ legértékesebb cégeinek listáját az Apple vezeti, a fejezet írásának időpontjában 2550 milliárd dolláros piaci kapitalizációval, utána következik a Microsoft 2263 milliárd dollárral (több mint kétszeres értékkel, mint 2020-ban), majd az Alphabet, azaz a Google van a harmadik helyen, 1924 milliárd dollárral. Az első, nem technológiai cég a listán a Saudi Aramco olajvállalat, értéke 1870 milliárd dollár. A 20 legértékesebb cég közül 11 kötődik a digitális világhoz, ebből kettő kínai.³⁴

Jól mutatja a világ félvezetőhátságot, hogy ezen vállalatok közül négy a mikroelektronikai gyártás világából érkezett. Ez azonban valószínűleg csak szezonális kilengés, az adatokkal és a felhő-infrastruktúrák üzemeltetésével foglalkozó vállalatok viszont kitartóan, évek óta őrzik helyüket a legértékesebb vállalatok listáján. Az Apple, a Microsoft, a Google és az Amazon birtokolja a világ felhő-számítástechnikai kapacitásának jelentős részét, a Google, az Amazon és a Facebook pedig a digitális adatok legnagyobb tárházával rendelkezik. A Tencent és az Alibaba kínai vállalatként szintén elsősorban az adatokra és a felhőre építik szolgáltatásukat. Az Ipari Adat, Peremhálózat és Felhő Európai Szövetségének létrehozása indoklásában az Európai Bizottság ki is emelte, hogy jelenleg a felhőszolgáltatások bevételeinek kevesebb mint 1%-a kerül európai szolgáltatóhoz, gyakorlatilag mérhetetlenek a piacon.³⁵

Az adatok átvitele a felhőbe és az ott történő új tudás előállítására még két technológia említését kívánja meg. Ezek az 5G, azaz az ötödik generációs mobiltávközlés és a mesterséges intelligencia, amelyek kiemelt szerepét Magyarország 2020-ban kiadott Nemzeti Biztonsági Stratégiája is megemlíti:

³² Jon Porter: Honor Confirms Google's Apps Will Return to its Phones with New 50 Series. *The Verge*, 2021. június 16.

³³ Top 10 Largest Software Companies in the World by Revenue 2020, Software Industry Factsheet. *Bizvibe*, 2020. április 8.

³⁴ Largest Companies by Market Cap. *CompaniesMarketCap.com*, 2021. szeptember 4. (aznapi állapot).

³⁵ European Commission: *In-Depth Reviews of Strategic Areas for Europe's Interests* (2021b. május 5.).

„A hatalmi vetélkedés mindinkább kiterjed a globális közjavakra is: fokozódó küzdelem folyik a nemzetközi vizek és az ott található erőforrások, az Északi-sarkvidék és a világűr ellenőrzéséért, valamint a kibertér dominanciájáért. Az emberiség technológiai szintjének rohamos fejlődésével [digitalizáció, ötödik generációs vezeték nélküli hálózat (5G), űrtechnológia stb.] folyamatosan új lehetőségek és kihívások jelennek meg, amelyek hatást gyakorolnak hazánk biztonságára. Az 5G jelentette technológia olyan forradalmi fejlesztéseket tehet lehetővé perspektivikusan, amelyek számottevő változásokat generálhatnak társadalmunk és gazdaságunk viszonylatában. [...] A forradalmi technológiák fejlesztése stratégiai fontosságú kérdés. Hazánk biztonsága megkívánja, hogy a kulcsfontosságú területeken – mint például a kibervédelem, a mesterséges intelligencia, az autonóm rendszerek, a biotechnológia – kiemelt figyelmet fordítsunk a kutatás-fejlesztésre és annak védelmi összetevőjére.”³⁶

Az amerikai–kínai technológiai verseny leginkább látható konfrontációja is az adat-5G-mesterséges intelligencia háromszögben mutatkozik. Az 5G ugyanis a dolgok internetének „autópályája”, az az alap-infrastruktúra, amelyre a digitális gazdaság épülni tud. A mesterséges intelligencia működésének alapja pedig az adat. Aki tehát birtokolja ezt a három technológiát, az uralja a negyedik ipari forradalmat. A nemzetközi diplomáciában ezért az USA kormánya a legjelentősebb nyomást a kínai 5G vállalatok kiszorítására helyezte. Konkrétan a Huawei és a ZTE vállalatok ellehetetlenítése a cél a nemzetbiztonságot veszélyeztető gyakorlatuk miatt.³⁷ Ennek a gyanúsításnak a pontos részleteit nem osztották meg a közvéleménnyel, de számos szövetséges ország csatlakozott a kínai 5G technológia tiltásához, ezzel igyekezve elzárni a kínai kormányt attól, hogy a következő évtizedekben befolyásolni tudja a modern gazdaságokat. Kevésbé látható módon, de a mesterséges intelligenciát érintő technológiák esetében a két ország kölcsönösen exportkorlátozást vezetett be, jelenleg pedig aktívan folyik a mesterséges intelligencia felhasználásának szabályozása is.³⁸ Az adataggregátor cégek esetében valódi függés nem mutatható ki a két ország között, hiszen az olyan amerikai szolgáltatások, mint a Google keresőmotorja vagy a Facebook közösségi oldala, nem rendelkezik valós kínai jelenléttel, mint ahogy a Baidu keresőfelületét vagy a WeChat közösségi hálózatát sem igazán használják Kínán és a kínai nemzetiségűeken kívül. A kínai ByteDance TikTok nevű közösségi szolgáltatása viszont elkezdett terjedni Nyugaton is, illetve a Tencent és az Alibaba megoldásait is széles körben használják, így komolyan felmerült ezen vállalatok tiltólistára tétele Trump elnök időszakában.³⁹

Az USA és Kína technológiai versenye Budapestről nézve

Magyarország külgazdasági mutatóit böngészve látható, hogy Kína Németország után a legfontosabb partner a behozatal szempontjából. Ez nem meglepő, tudva, hogy a magyar

gazdaság számára fontos alapanyagok forrása elsősorban Kína. A kivittelt tekintve viszont erős passzívum mutatkozik (7926,6 millió euró import és 1813,5 millió euró export), hiszen a Kína irányába történő export volumenét számos európai orszáé is megelőzi. Az Egyesült Államok tekintetében eközben pozitív a mérleg, 2042,7 millió euró import mellett 3133 millió euró export mutatkozott 2020-ban. Németország, a legjelentősebb kereskedelmi partner mellett eközben 24 372,9 millió eurót import és 29 253,7 millió euró export szerepel.⁴⁰

A pusztá számok tehát azt mutatják, hogy az Egyesült Államok kevésbé fontos kereskedelmi partnere Magyarországnak, érdemes inkább a kínai lehetőségeket vizsgálni. Ha azonban az ellátásbiztonsági és nemzetbiztonsági kérdések szempontjából vizsgáljuk a kérdést, lényegesen bonyolultabb képet kapunk. Technológiai szempontból ugyanis Magyarország sokkal inkább kitett az amerikai digitális termékeknek és szolgáltatásoknak, ráadásul a szövetségi rendszerünkől és nyugati orientációnkból adódóan lényegesen több a bizalom és az ismeret az amerikai megoldások irányába. Az alábbiakban tételesen áttekintjük és elemezzük a korábban vizsgált területeket, Magyarország biztonságának szemszögéből, figyelembe véve az európai stratégiákat.

A nyersanyagok kérdése

Az Európai Unió listáján 30 olyan nyersanyag szerepel, amely kritikus a gazdaság szempontjából. Ezen minden korábban említett anyag, így a szilícium, a ritkaföldfémek, a kobalt és a lítium is szerepel.⁴¹ A ritkaföldfémek EU-s forrása 98%-ban Kína, a kobalt globális exportjának 70%-a korlátozások alá esik, például az emberi jogi visszaélések miatt. Az ipar igénye eközben exponenciálisan nő. A témával a Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Reziliencia a kritikus fontosságú nyersanyagok terén: a nagyobb biztonsághoz és fenntarthatósághoz vezető út feltérképezése című dokumentuma foglalkozik, amely 10 lépésből álló intézkedési tervet határoz meg.

Magyarország számára a gyártáshoz szükséges nyersanyagok beszerzése elsősorban az akkumulátorok területén fontos, hiszen jelentős gyártási kapacitás épül hazánkban. Kitettségünk csökkentése érdekében számos lépést lehet tenni az európai intézkedések támogatása érdekében:

- A 3. intézkedés szerint el kell indítani a kritikus fontosságú nyersanyagokkal kapcsolatos kutatást és innovációt 2021-ben a hulladékfeldolgozás, a fejlett anyagok és a helyettesítés területén, az Európai horizontra, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra és a nemzeti kutatási és innovációs programokra támaszkodva. Mivel Magyarországon igen magas az e-hulladék újrafeldolgozásának aránya, érdemes ezt a lehetőséget kihasználni.

³⁶ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

³⁷ David Shephardson: U.S. FCC Votes to Advance Proposed Ban on Huawei. ZTE gear. *Reuters*, 2021. június 18.

³⁸ U.S. Government Limits Exports of Artificial Intelligence Software. *Reuters*, 2020. január 3.

³⁹ Alexandra Alper – Humeysa Pamuk: Trump Administration Shelves Planned Investment Ban on Alibaba, Tencent, Baidu: Sources. *Reuters*, 2021. január 13.

⁴⁰ Központi Statisztikai Hivatal: 17.1.1.8. A külkereskedelmi termékforgalom értéke euróban és értékindexei a fontosabb országok szerint [folyó áron] (é. n.).

⁴¹ European Commission: *Critical Raw Materials* (2020).

- A 4. intézkedés szerint feladat az EU-ban található készletekből és hulladékokból kinyerhető másodlagos kritikus fontosságú nyersanyagok potenciális készletének feltérképezése és életképes hasznosítási projektek azonosítása 2022-ig. Itt érdemes a magyarországi ritkaföldfémek kinyerésének lehetőségeit felmérni.
- A 6. intézkedés felhívja a figyelmet a bányászati, kitermelési és feldolgozási technológiákkal kapcsolatos szakértelem és készségek továbbfejlesztésére 2022-től az átalakulóban lévő régiókban a kiegyensúlyozott átmeneti stratégia részeként. Mivel Magyarországon évszázados hagyománya van a bányászati felsőoktatásnak, érdemes lehet célzottan szakot, szakirányt indítani a ritkaföldfémek kinyerésével kapcsolatos tudás átadására, illetve fejleszteni az újrahasznosításhoz kapcsolódó képzéseket.⁴²

Ezen lehetőségek közül a hulladék-újrahasznosítás szerepel a Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (S3) – 2021–2027 tervben. Az S3-ban szereplő „erőforrás-hatékony gazdaság” címet viselő fejezet szerint elérendő „a környezeti terhelés mérséklése érdekében a körforgásos gazdaság erősítése, a hulladékminimalizálást célzó KFI tevékenység erősítése és az ilyen irányú innovációk terjedésének erősítése és jó gyakorlatok adaptációja”.⁴³ Ki kell emelni, hogy a nyersanyagok tekintetében ez nemcsak a környezeti terhelés csökkentése, hanem az ellátásbiztonság érdekében is fontos. A bányászati képességek erősítése nem szerepel a prioritások között, így ezt érdemes intézményi szinten fejleszteni, az érintett egyetemek nemzetközi innovációs projektben való részvételével.

A hardvergyártás lehetőségei

A Processzorok és Félvezető Technológiák Szövetségének létrehozása világosan mutatja, hogy az európai szándék a saját félvezetőgyártási képesség (újra)felépítése. A TSMC és a SMIC korábban említett példája azonban azt mutatja, hogy ez több milliárd euró beruházást jelent. Ráadásul nincsen meg az a tudás, amivel ezt a képességet létre lehetne hozni, hiszen azok az európaiak, akik a tudás birtokában vannak, nyilvánvalóan azoknál az amerikai vállalatoknál dolgoznak, ahol a legújabb technológiákat használják. Az Európai Unió tehát elsősorban a képességfejlesztés irányába tesz lépéseket. Törekszik az elvesztett tudás megszerzésére, olyan vállalatok felvásárlására, ahol a know-how elérhető, illetve az ellátási láncok biztosítására.⁴⁴

A lítiumion-akkumulátorok esetében a cél elsősorban az alapanyagokhoz való biztosabb hozzáférés és a gyártási képességek fejlesztése. Az Európai Akkumulátor Szövetség 2017-ben alakult, több mint 600 tagja van. A magyar részvétel marginális, összesen 3 magyar vállalat vesz részt a munkában, viszont egyetlen kínai cég sem tagja

⁴² Európai Bizottság: *Reziliencia a kritikus fontosságú nyersanyagok terén: a nagyobb biztonsághoz és fenntarthatósághoz vezető út feltérképezése* (2020. szeptember 3.).

⁴³ Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal: *Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (S3) – 2021–2027* (2021. július 26.).

⁴⁴ European Commission (2021b): i. m.

a szövetségnek. Európában csak 2019-ben 60 milliárd eurót fektettek az elektromobilitásba, ami háromszorosa a kínai befektetéseknek. Az Európai horizont programban 1 milliárd eurót terveznek kutatás-fejlesztésre fordítani. Talán ezen a területen vannak a legjobb esélyek arra, hogy az európai tudás vezetővé váljék.

Az összeszerelés kérdését az Európai Unió nem említi stratégiai függőségi kérdésként. Európába, így Magyarországra ugyanis számos összeszerelő üzem települt, amelyeket a pandémia okozta ellátáslánc-zavar után nem valószínű, hogy a felszámolás veszélye fenyeget. Észre kell azonban venni, hogy a modern összeszerelés-technológiával kapcsolatos tudás megszerzése a magyar gazdaság számára kulcsfontosságú. Ezért törekedni kell az európai szintű képzésekre. Emellett – összhangban Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégiával – támogatni kell az új típusú anyagok és gyártástechnológiák területén történő kutatásokat. Ez a tudás reálisan európai együttműködésben szerezhető meg, összhangban az európai fejlesztési törekvésekkel.

Magyarország gazdaságának egyik legfontosabb forrása az összeszerelés, amely közvetlenül, az itt megtelepedett elektronikai összeszerelő üzemeken keresztül, és közvetve, például a gépjárműgyártók mikrocsip-felhasználása miatt is erősen függ a kínai–amerikai vitáktól, de elsősorban Tajvan függetlenségének kérdéséről, másodsorban pedig Dél-Korea helyzetéről. Mivel mindkét ország biztonsága nagyban függ az Egyesült Államok támogatásától, nem lehet figyelmen kívül hagyni a térségbeli amerikai ténykedést és a szövetségi felkéréseket. Ezen a területen eközben Magyarország Kína felé történő kitettsége jóval alacsonyabb, ezen a területen nem is igazán lehet a másik két ázsiai országhoz hasonló nagybefektetést felmutatni. Emellett meg kell jegyezni, hogy a sokat vitatott Fudan Egyetemmel kapcsolatos híradások szerint természettudományos és mérnöki karok is kerülhetnének Magyarországra, de technológiai szempontból jelenleg nincsen olyan bázis hazánkban, ahol az ott tanított tudás a gyakorlatban hasznosítható lenne.

Adatgazdaság Magyarországon, a két nagyhatalom között

A negyedik ipari forradalom szemszögéből a legérdekesebb, egyben legfontosabb stratégiai kérdés, hogy kié lesz az adatokból származó információ, illetve az abból nyert tudás. Az Egyesült Államok szempontjából a helyzet azért aggasztó, mert míg korábban egyértelműen az amerikai technológiai cégek uralták ezt a területet, a 2010-es években a kínai versenytársak olcsóbb és nem egyszer jobb minőségű termékekkel és szolgáltatásokkal álltak elő – nemritkán az amerikai szellemi tulajdon megsértésének árán. Leegyszerűsítve, a két nagyhatalom szempontjából a kérdés az, hogy ki uralja az átviteli hálózatokat, kié a felhő, és ki tudja a legjobban kihasználni a mesterséges intelligenciát. Nem véletlen, hogy a leglátványosabb politikai küzdelem a kínai 5G szereplők kiszorítása és az amerikai adataggregátor cégek megregulázásának területén mutatkozik.⁴⁵ A felhő

⁴⁵ Boros Szilárd – Kolozsi Pál Péter: Egy 21. századi geopolitikai összetütközés természetrajza Kína és az USA példáján keresztül. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 4–6. 258–280.

talán kevésbé van a látótérben, köszönhetően annak, hogy éppen egy új technológiai irányzat, az úgynevezett peremfelhő (edge cloud) áttörését láthatjuk, amely az eddig ismert nagy (elsősorban amerikai) adatközpontok helyett a szervezeteken belül tartja az adatokat.

Az Európai Bizottság számítása szerint a generált adatok 80%-át 2025-re ilyen peremfelhőben dolgozzák majd fel, itt pedig jelenleg nincsenek domináns vállalatok. A Bizottság a peremfelhők mellett komoly lehetőséget lát a szoftveres szolgáltatások területén is, illetve a hibrid, különböző gyártók által szállított és épített 5G hálózatok is biztosíthatják a stratégiai függetlenséget. Ehhez viszont jelentősen növelni kell a beruházásokat, hiszen egyrészt az EU-ban évente 11 milliárd euróval kevesebb beruházás történik a felhőtechnológiába, mint az USA-ban vagy Kínában, másrészt eleve kevésbé használják ezt a technológiát az európai vállalatok, főleg a konzervatív fejlesztési mentalitás és a bizalmatlanság miatt. Az Ipari Adat, Peremhálózat és Felhő Európai Szövetségének megalapításával ez a helyzet változhat, de jelentős lemaradást kell pótolni, amely talán egyszerűbb, mint a korábban felvázolt, földrajzi adottságokból eredő kihívások kezelése.⁴⁶

Ez a terület Magyarország stratégiaiban hangsúlyos szerepet kap. A Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia három részterülete (Gazdaság digitalizációja prioritás, Szolgáltatások prioritás, Kreatív ipar prioritás) is foglalkozik azokkal felvetett problémákkal, amelyeket az EU is azonosított. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája megemlíti az 5G és a mesterséges intelligencia jelentette kihívásokat. A Kormány a Digitális Jólét Programon belül kiemelten foglalkozik az adatvagyonnal, az 5G-vel és a mesterséges intelligenciával. Ezek jellemzően a saját képességek fejlesztését hangsúlyozzák, összhangban az európai lépésekkel. Az ország eközben úgy függ az amerikai és kínai megoldásoktól, hogy valójában kiváló saját lehetőségekkel rendelkezik.

Először is, Magyarország digitális adatvagya jelentős, de többnyire kihasználatlan. Az állampolgárok által előállított digitális adatainak elsődleges hasznélvezői jelenleg az amerikai adataggregátor cégek – csakúgy, mint Európa más országaiban is. A hazai adatpiac kialakítása tehát gazdaságilag és a digitális autonómia szempontjából is kiemelten fontos. Az 5G hálózatok fejlesztése külföldi (német, brit, cseh) vállalatok kezében van, a felhasznált alaptermotechnológiák jellemzően kínaiak (Huawei és ZTE), de eközben jelen vannak az európai megoldások is (Ericsson, Nokia). Míg a Huaweinek „csak” az elsődleges európai gyártóközpontja van Magyarországon, az európai gyártók kutatás-fejlesztési központokkal is rendelkeznek hazánkban, így lényegesen magasabb hozzáadott értéket jelentenek a magyar gazdaság számára. A felhőszolgáltatások területén európai szinten is alacsony a magyar felhasználás, jelentős felhőkapacitások sincsenek az országban. Viszont számos olyan szoftveres szolgáltatóközpont (Shared Service Center – SSC) települt meg Magyarországon, amelyeket tovább fejlesztve részt tudunk venni a peremfelhők előretörésében. A mesterséges intelligencia esetében hasonló a helyzet. Érdemi képességekkel az ország nem rendelkezik, de az egykor világszintű matematikaoktatás romjain még mindig kiváló az adattudománnyal foglalkozó oktatásunk, így számos

⁴⁶ European Commission (2021b): i. m.

amerikai, adattal és mesterséges intelligenciával foglalkozó cég üzemeltet fejlesztőközpontokat Magyarországon, építve erre a szellemi tőkére.

Következtetések

Ha pusztán a stratégiai függőség szempontjából vizsgáljuk Magyarország helyzetét a kínai–amerikai küzdelemben, nem lehet kérdés, hogy kitől függ hazánk kibertere. Az alapanyagok kivételével a hardveres és szoftveres technológiák jelentős része amerikai tudásra épül, gyártástechnológiájuk pedig az USA-val szövetséges ázsiai országokból ered. Nem lehet elvitatni Kína jelentős előretörését a digitális technológiák világában, de az 5G kivételével – ahol jelentős, Magyarországon is jelen lévő európai gyártók is vannak – nem érzékelhető valós kínai részvétel sem hazánkban, sem Európában. Ha figyelembe vesszük az Egyesült Államok korlátozó intézkedéseit és az Európai Unió saját intézkedéseit, nem is valószínű, hogy a következő évtizedben ezen a területen jelentős változás állna be.

Felmerülhet a kérdés, hogy érdekében áll-e Magyarországnak kínai technológiával csökkenteni az amerikaiakkal szembeni technológiai függésünket. Ha azokat a példákat vizsgáljuk, amikor ez megtörtént, például HIKVision megoldások a közterületi megfigyelésben, Huawei eszközök az országos segélyhívó rendszerben és az országos 5G hálózatokban, gyakorlatilag kivétel nélkül olyan cégekkel találkozhatunk, amelyekkel szemben az USA embargót rendelt el, így fejlesztéseik során nem építhetnek az amerikai tudástőkére. Emellett rendszeresen felmerülnek nemzetbiztonsági aggályok is, legalábbis a hazai sajtó és az amerikai diplomácia erősen artikulálja ezeket a feltételezéseket.

Természetesen miért ne lehetne kínai megoldásokkal dolgozni, ha azok „olcsóbbak és jobbak”? Mivel a digitális technológia igen innovációigényes, így rendkívül nagy befektetések szükségesek, egyre kevésbé lesz fenntartható az a kínai modell, hogy a termék egyszerre olcsó és jó is. Az olcsóság előfeltétele nagyon sokáig az volt, hogy az alaptermotechnológiákat a kínai nagyvállalatok jogilag igen kérdéses megoldásokkal szerezték meg, nem feltétlenül tisztelve a szellemi tulajdont, illetve sokszor embertelen körülmények között, igen alacsony bérrel dolgoztak a munkavállalók a gyárakban. Eközben a legjobb kínai elmék amerikai egyetemeken pallérozódtak, ez nem került a kínai oktatásnak pénzbe. A 2010-es évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy a három feltétel egyike sem tartható tovább. A szellemi tulajdon védelme kiemelt fontosságúvá vált, a kínai bérek emelkednek, a kínai egyetemek pedig saját jogon is innoválnak. Az árak tehát emelkednek.

De vajon „jobbak” lesznek-e a kínai termékek, mint az amerikaiak? Ezt mindig a piac dönti el, a digitális technológiák piacát pedig jellemzően olyan szempontok befolyásolják, mint a kínai cégek által kevésbé jól használt marketing. Az USA, ezen belül is a Szilícium-völgy még nagyon sokáig fog rendelkezni két olyan képességgel, amellyel Kína és Sencsen nem tudja felvenni a versenyt. Ezek a multikulturális, kreatív közeg, amelyet nyugodtan nevezhetünk sikeres agyelszívásnak is, a másik pedig a tőke rugalmas rendelkezésre állása, azaz a kapitalizmus maga. A kínai kultúra és politikai

berendezkedés még hosszú ideig nem lesz alkalmas arra, hogy ezeket, az innováció szempontjából roppant fontos paramétereket képes legyen reprodukálni. Korai tehát a nyugati technológiai fölény hanyatlását vizionálni és a keleti technológia fölényére tenni – ahogy ez igaz minden más szempontra is az amerikai–kínai versenyben.⁴⁷

Irodalomjegyzék

- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
 Alper, Alexandra – Humeysa Pamuk: Trump Administration Shelves Planned Investment Ban on Alibaba, Tencent, Baidu: Sources. *Reuters*, 2021. január 13. Online: www.reuters.com/article/us-usa-trump-china-tech-idUSKBN29I2RW
 Apple: *Product Environmental Report – iPhone 12* (2020. október 13.). Online: www.apple.com/environment/pdf/products/iphone/iPhone_12_PER_Oct2020.pdf
 Bihari Katalin: Kína növekvő befolyása a világgazdaságban. *Pro Publico Bono – Magyar közgazdaság*, 4. (2020). 26–35. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.4.3>
 Boros Szilárd – Kolozsi Pál Péter: Egy 21. századi geopolitikai összetütközés természetrajza Kína és az USA példáján keresztül. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 4–6. 258–280. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2019.1217>
 Clarke, Peter: Top Ten EMS Contract Manufacturers Boost Revenues in 2020. *eeNews Europe*, 2021. április 16. Online: www.eenewseurope.com/news/top-ten-ems-contract-manufacturers-boost-revenues-2020
 Csiki Varga Tamás – Tólas Péter: *Erő és diplomácia. Az Egyesült Államok stratégiai érdekei és lehetőségei a Biden-kormányzat időszakában*. Stratégiai Védelmi Kutatóintézet, 2021. július 27. Online: https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemzesek_2021_13_Ero_es_diplomacia.pdf
 Daigle, Brian – Samantha DeCarlo: Rare Earths and the U.S. Electronics Sector: Supply Chain Developments and Trends. *Office of Industries*, 2021. június. Online: www.usitc.gov/publications/332/working_papers/rare_earth_and_the_electronics_sector_final_070921_2-compliant.pdf
 Department of Energy: *DOE Announces Actions to Bolster Domestic Supply Chain of Advanced Batteries* (2021. június 8.). Online: www.energy.gov/articles/doe-announces-actions-bolster-domestic-supply-chain-advanced-batteries
 Electronics Manufacturing Services Market – Growth, Trends, Covid-19 Impact, and Forecasts (2021–2026). *Mordor Intelligence*, 2021. Online: www.mordorintelligence.com/industry-reports/electronics-manufacturing-services-market
 Erdey László et al: China Does Not Want a Trade War – The Case for Rare Earth Elements. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 4–6. 281–295. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2019.1218>
 Európai Bizottság: *Reziliencia a kritikus fontosságú nyersanyagok terén: a nagyobb biztonsághoz és fenntarthatósághoz vezető út feltérképezése* (2020. szeptember 3.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>

- Európai Parlament: *Elektronikai hulladék az EU-ban: tények és adatok* (2020. december 23.). Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20201208STO93325/elektronikai-hulladek-az-eu-ban-tenyek-es-adatok-infografika
 European Commission: *Critical Raw Materials* (2020). Online: https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en
 European Commission: *Digital Sovereignty: Commission Kick-Starts Alliances for Semiconductors and Industrial Cloud Technologies* (2021. július 19.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3733
 European Commission: *In-Depth Reviews of Strategic Areas for Europe's Interests* (2021. május 5.). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/depth-reviews-strategic-areas-europes-interests_en#semiconductors
 Flaherty, Nick: Boom Quarter for Top 10 Semiconductor Companies. *eeNews Europe*, 2021. május 25. Online: www.eenewseurope.com/news/boom-quarter-top-10-semiconductor-companies
 Goodenough, K. M. et al.: Europe's Rare Earth Element Resource Potential: An Overview of REE Metallogenetic Provinces and Their Geodynamic Setting. *Ore Geology Reviews*, 72. (2016). 838–856. Online: <https://doi.org/10.1016/j.oregeorev.2015.09.019>
 Gorriell, Lindsay: Lithium-ion Batteries: “Rare Earth” vs Supply Chain Availability. *Battery Power Online*, 2019. szeptember 12. Online: www.batterypoweronline.com/news/lithium-ion-batteries-rare-earth-vs-supply-chain-availability/
 Györfly Dóra: Amerika vagy Kína hanyatlik? In Ágh Attila (szerk.): *Az új világrend kialakulása – Az EU–USA–Kína hatalmi háromszög*. Budapest, Noran Libro, 2021. 145–167.
 HIPA: *SK Innovation – Minden idők legnagyobb zöldmezős beruházása Iváncsán* (2021. január 29.). Online: <https://hipa.hu/giga-beruhazast-indit-az-sk-innovation-minden-idok-legnagyobb-zoldmezos-beruhazasa-ivancsan>
 Hong, Iris: SMIC Spending \$9 bn to Build China's Most-Advanced Wafer Plant. *Asia Financial*, 2021. február 9. Online: www.asiafinancial.com/smic-spending-9-bn-to-build-chinas-most-advanced-wafer-plant
 Horn, Stefan: Cobalt Resources in Europe and the Potential for New Discoveries. *Ore Geology Reviews*, 130. (2021), 103915. Online: <https://doi.org/10.1016/j.oregeorev.2020.103915>
 Jaskula, Brian W.: Lithium. *U.S. Geological Survey*, 2021. január. Online: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021-lithium.pdf>
 Jowitt, Simon M. – Timothy T. Werner – Zhehan Weng – Gavin M. Mudd: Recycling of the Rare Earth Elements. *Current Opinion in Green and Sustainable Chemistry*, 13. (2018), 1–7. Online: <https://doi.org/10.1016/j.cogsc.2018.02.008>
 Kalantzakos, Sophia: The Race for Critical Minerals in an Era of Geopolitical Realignment. *The International Spectator*, 55. (2020), 3. 1–16. Online: <https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1786926>
 Központi Statisztikai Hivatal: *17.1.1.8. A külkereskedelmi termékforgalom értéke euróban és értékindexei a fontosabb országok szerint [folyó áron]* (é. n.). Online: www.ksh.hu/stadat_files/kkr/hu/kkr0008.html
 Largest Companies by Market Cap. *CompaniesMarket*, 2021. szeptember 4. (aznapi állapot). Online: <https://companiesmarketcap.com/>
 Lee, Yen Nee: 2 Charts Show How Much the World Depends on Taiwan for Semiconductors. *CNBC*, 2021. március 15. Online: www.cnbc.com/2021/03/16/2-charts-show-how-much-the-world-depends-on-taiwan-for-semiconductors.html

⁴⁷ Györfly Dóra: Amerika vagy Kína hanyatlik? In Ágh Attila (szerk.): *Az új világrend kialakulása – Az EU–USA–Kína hatalmi háromszög*. Budapest, Noran Libro Kiadó, 2021. 159.

- Mártonffy Balázs – Dwight Nystrom: „Kimért multilateralizmus”: Előrejelzés a bideni külpolitikáról. *Külügyi Szemle*, 20. (2021), 1. 43–59. Online: https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.03
- Moore, Simon: The Global Battery Arms Race: Lithium-Ion Battery Gigafactories and Their Supply Chain. *The Oxford Institute of Energy Studies*, 2021. február. Online: www.oxford-energy.org/wp-content/uploads/2021/02/THE-GLOBAL-BATTERY-ARMS-RACE-LITHIUM-ION-BATTERY-GIGAFACTORIES-AND-THEIR-SUPPLY-CHAIN.pdf
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal: *Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (S3) 2021–2027* (2021. július 26.). Online: <https://nkfi.gov.hu/hivatalrol/nemzeti-intelligens/nemzeti-intelligens-szakosodasi-strategia-2021-2027>
- Porter, Jon: Honor Confirms Google's Apps Will Return to its Phones with New 50 Series. *The Verge*, 2021. június 16. Online: www.theverge.com/2021/6/16/22536512/honor-50-series-pro-release-date-news-features-google-mobile-services-apps-play-store
- Rapoza, Kenneth: China's Rare Earths 'Slump' A Sign Of Domestic 'Hoarding' For EV Batteries, And More. *Forbes*, 2021. január 17. Online: www.forbes.com/sites/kenrapoza/2021/01/17/chinas-rare-earths-slump-a-sign-of-domestic-hoarding-for-ev-batteries-and-more
- Scott, Alex: Europe is Poised to Begin Lithium Mining. *Chemical and Engineering News*, 2021. június 2. Online: <https://cen.acs.org/business/inorganic-chemicals/Europe-poised-begin-lithium-mining/99/i21>
- Schnebele, Emily K.: Silicon. *U.S. Geological Survey*, 2021. január. Online: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021-silicon.pdf>
- Shepardson, David: U.S. FCC Votes to Advance Proposed Ban on Huawei, ZTE Gear. *Reuters*, 2021. június 18. Online: www.reuters.com/technology/us-fcc-votes-launch-further-crackdown-huawei-zte-equipment-2021-06-17/
- Shedd, Kim B.: Cobalt. *U.S. Geological Survey*, 2021. január. Online: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021-cobalt.pdf>
- Sorra állnak le világszinten az autógyárak a chiphiány miatt. *Hvg.hu*, 2021. szeptember 3. Online: https://hvg.hu/cegauto/20210903_Sorra_allnak_le_vilagszinten_az_autogyarak_a_chiphiany_miatt
- Sun, Leo: Why Intel's Foundry Plans Don't Make Any Sense. *The Motley Fool*, 2021. május 3. Online: www.fool.com/investing/2021/05/03/why-intel-foundry-plans-dont-make-any-sense/
- Tewari, Manish: War of the Chips. *Deccan Chronicle*, 2021. május 23. Online: www.deccanchronicle.com/opinion/columnists/220521/manish-tewari-war-of-the-chips.html
- The White House: *Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People's Republic of China* (2021. június 3.). Online: www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/executive-order-on-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/
- Top 10 Largest Software Companies in the World by Revenue 2020, Software Industry Factsheet. *Bizvibe*, 2020. április 8. Online: <https://blog.bizvibe.com/blog/top-software-companies>
- Ulrich, Lawrence: The Top 10 EV Battery Makers. *IEEE Spectrum*, 2021. augusztus 25. Online: <https://spectrum.ieee.org/the-top-10-ev-battery-makers>
- U.S. Government Limits Exports of Artificial Intelligence Software. *Reuters*, 2020. január 3. Online: www.reuters.com/article/us-usa-artificial-intelligence-idUSKBN1Z21PT

A gondolat szabad?

A nagy technológiai cégek társadalmi hatásáról, felelősségre vonásáról, hazai és nemzetközi szabályozásáról

Gondola Csaba

Bevezető

Az emberiség történelmében csupán néhány tucat olyan találmányt tudunk felsorolni, amelyek drasztikusan, rövid idő leforgása alatt változtatták meg életvitelünket, szokásainkat, társadalmi berendezkedésünket. Ilyen az ipari forradalmat elindító gőzgép, a mobilitást ösztönző gépjármű, a világot egy csapásra összezsugorító internet vagy a zsebben hordozható magánélet megtestesítője, azaz az okostelefon feltalálása. Kétségtelenül ezek közé sorolható a kétezres évek közepén megjelenő big-tech és az azt felölelő „social”, azaz közösségi média is. Társadalmi hatását és befolyását igen nehéz pontosan felmérni, de semmiképpen sem szabad alábecsülni.

Általuk ugyanis lehetővé vált az információk azonnali megosztása, a különböző vélemények becsatornázása, a vásárlói preferenciák ezer kilométerekre való meghatározása. Manapság – különösen világjárvány idején – online vásárolunk, személyre szabott hirdetésekkel szembesülünk, mindenről fényképet készítünk, feltöltünk, felhőben tárolunk, lájkokkal fejezzük ki tetszésünket, bárkinek bárhol a másodperc töredéke alatt üzenetet küldhetünk, vagy éppen tüntetéseket szervezhetünk. Látszólag minden információ egy rövid kereséssel a rendelkezésünkre áll, a nyelvi akadályok jelentős része a kifinomult internetes fordítóprogramok miatt okafogyottá váltak. A big-tech kétségtelenül könnyebbé tette életünket, szórakoztat, megőrzi emlékeinket, összeköt, kinyitja előttünk a nagyvilág ablakát.

Ingyenessége, újszerűsége, gyorsasága és a gondos marketingstratégia mentén felépített ellenállhatatlan virtuális álmvilága tömegével vonzotta a figyelemre, ismerkedésre, üzenetküldésre vágyó magánszemélyeket és az üzletre váró vállalkozásokat. Ennek következtében csak a Facebook-fiókkal rendelkezők száma 2021-re elérte a 2,89 milliárd főt,¹ a Google aktív felhasználóinak száma pedig még ezt is túlszárnyalja.² Az akarunk ellenére létrejött hirtelen változás még a kezdetben szkeptikus, a social médiával dacoló személyeket is rövid idő alatt meggyőzte: elfogadtuk, hogy ha nincs Facebook-, Twitter-, Instagram-, újabban pedig TikTok-fiókunk, akkor az olyan, mintha nem is lennénk a tár-

¹ Lásd Number of Monthly Active Facebook Users Worldwide as the 4th Quarter of 2021 (in Millions). *Statista*, 2022. február 4.

² A magyar internetes közönségmérési adatokról szóló részletes adatokat lásd: NMHH: *Internetes közönségmérési adatok (2020. IV. negyedév)* (2021. február 25.).

sadalom része. (Poszt)modern világunk gyakran értetlenkedve tekint az efféle remetekre, akik sokszor már az offline párbeszédet sem értik teljes mértékben.

A big-tech működési logikájának megfelelően egyszerűsödött a nyelvünk, szinte mindent lerövidítünk, minduntalan idegen eredetű szavakat használunk, sokszor csupán úgynevezett emojikkal válaszolunk egymásnak. A következmény nélküli internetes világ azt az illúziót keltette, hogy bárki bármihez érdemben hozzászólhat, és mindenkinek azonos szava lehet a közösséget érintő ügyek intézésében és formálásában. A big-tech tagadhatatlanul elősegítette az idegen kultúrák közötti falak lebontását, a különböző ideológiák terjedését, egyben a globalizmus elmélyülését. Rövidesen úgy tekintettünk a közösségi médiára, mint a demokrácia kiteljesedésének modern kori eszközére, amely alkalmas az emberi jogok előmozdítására és terjesztésére. Ekként a közösségimédia-felületek látszólag a szólásszabadság még teljesebb kibontakozásának eszközévé váltak. Emellett a társadalom korábbiaknál hatékonyabb szervezésének képességével a gyülekezési szabadság bajnokaként is tetszelegtek. Immáron néhány kattintással lehetővé vált olyan elemi erejű események megszervezése, mint az arab tavasz vagy a hongkongi tüntetések.

Többek között e miatt a függőséget okozó minőségi felhasználói élmény és kényelmi szolgáltatás, a hatékonyság és az ingyenesség miatt is esett nehezünkre megérteni, hogy valami még sincs rendben. Nem kell nosztalgikus, régi vágású embernek lennünk ahhoz, hogy érezzük, ennek a határtalan világnak jelentős árnyoldalai is vannak. A nagy multinacionális vállalatok örömmel alkalmazkodtak újdonsült szerepkörükhöz, és felvállalták az emberi jogok digitális hittérítőjének szerepét. Társadalmi felelősségvállalásnak (CSR) nevezett dokumentumokban missziójukként határozták meg a világ megváltoztatását és a hirtelen szerzett befolyásukon keresztül egyre nagyobb szezletet követeltek maguknak a társadalmi diskurzus formálásában, valamint a közösség ügyeinek intézésében. A világ lakosságának több mint egyharmadát kitevő tömeg pedig az egyes vállalatok saját üzletpolitikája és belső szabályai szerint vehetnek részt ennek a virtuális közösségnek a mindennapi életében.

A következő írás arra keresi a választ, hogy a kezdetben a lelkiismereti és szólásszabadság előmozdítójaként tetszelgő közösségi média hogyan falta fel eredeti célját és vált a politika játszótérévé, egyúttal a véleményhegemonia potenciális eszközévé. A könyvfejezet kitér arra, hogy a szólásszabadság lehetséges korlátozásán túl milyen további társadalmilag káros vetületei vannak az immáron monopóliummokká fejlődött techcégek működésének, ideértve átláthatatlanságukat, piactorzító hatásukat, a mesterseges intelligencia és az algoritmusok uralta világban rejlő veszélyeket, az adóelkerülést, vagy éppen a nemzeti szuverenitás kikezdését. Rámutat továbbá arra is, hogy a nemzeti kormányok és az egyes nemzetközi szervezetek viszonylag későn eszméltek rá a kialakult helyzet visszasságára, és hogy jelenleg is az útkeresés és a helyzetfelismerés stádiumában vannak. Megvizsgálja, hogy a jelenlegi gondolkodás szerint milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a big-tech szabályozására és keretek között tartására. E tekintetben pedig számba veszi a fontosabb nemzetközi, európai uniós és nemzetállami szabályozási kezdeményezéseket és törekvéseket.

Előjáróban annyit érdemes kiemelni, hogy Európa – ahogyan korunk legtöbb kihívása esetében is – egyelőre képtelen a hatékony igényérvényesítésre és arra, hogy megfelelő választ adjon az amerikai és kínai cégek által uralt digitális világ követelményeire. A britek távozásával, Angela Merkel német kancellár visszavonulásával, és a francia választásokra való felkészülés miatt Európa hatalmi vákuumba került,³ ami miatt aligha látszódna megvalósulni a Federica Mogherini uniós külügyi és biztonságpolitikai főképviselő által 2016-ban bemutatott, az *Európai Unió Globális Stratégiája*⁴ nevet viselő geopolitikai deklaráció célkitűzései.

Minden nagyhatalomnak megvannak a maga imperialista törekvései és az ezekhez rendelt eszközök: az Egyesült Államok elsősorban katonai dominanciája (*hard power*) és kiterjedt diplomáciája (*soft power*) révén, Kína lehengerlő gazdasági potenciáljával és politikai, illetve kulturális befolyásának kiterjesztésével, Oroszország pedig hibrid módon, nyers katonai erejének és zsarolási hajlandóságának együttes alkalmazásával igyekszik befolyásolni a globális folyamatokat. „Kína például nem akarja (még) az egész világot uralni, de vissza akar térni ahhoz az állapothoz, amely évezredekken keresztül fennállt, amikor koncentrikus körökön keresztül a régiót és a szélesebb régiót gazdaságilag, katonailag és kulturálisan egyaránt uralta. Tehát mintegy »kínaisítani« akarja azt a világot, amelyben mindig is ő volt otthon.”⁵

Ezzel szemben az Európai Unió eszközei főként gazdasági és bürokratikus folyamatokra korlátozódnak, és a megváltozott világpolitikai helyzet ellenére továbbra is „az által igyekszik legitimizálni politikáit, hogy annak normái helyesek, és azok a leghatékonyabb módját nyújtják a gazdasági és politikai integrációnak.”⁶ Ahogy John Bolton egykori elnöki főtanácsadó igen találóan mondta, „Amerika megoldja a problémákat, Európa menedzseli azokat.”⁷ Az ütőképes és egységes katonai erő, a megfelelő mértékű hadászati ráfordítás és a külföldi technológiák válogatás nélküli adaptálása⁸ azonban a jelenlegi, világrend nélküli világrendben növeli a kontinens sérülékenységet és kitettségét. Úgy tűnik, ebben a világok közötti küzdelemben „Európa nem érti, hogy mennyire jelentéktelenné válik a világ többi országa számára, és belső ügyeinek megszállott újrászervezése a süllyedő Titanic padsorainak átszervezéséhez hasonlatos.”⁹ Bármennyire is túlzónak tűnik ez a megállapítás, el kell ismernünk, hogy a digitális világ szabályait egyelőre nem az egykor szebb napokat látott öreg kontinens országai írják.

³ Gabriel Sigmar: Wie Macron Frankreich zum Anführen machen will. *Der Tagesspiegel*, 2021. január 7.

⁴ Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. European Union External Action Service: *EU Global Strategy* (2021. augusztus 18.).

⁵ Martonyi János: *Nyitás és identitás – Geopolitika, világkereskedelem, Európa*. Szeged, Iurisperitus Kiadó, 2018. 138.

⁶ Jan Zielonka: Europe as a Global Actor: Empire by Example? *International Affairs*, 84. (2008), 3. 475.

⁷ John Bolton az Edmund Burke Foundation által 2019 júliusában, Washington D. C.-ben megrendezett National Conservatism Conference résztvevőjeként szólt fel.

⁸ Lásd többek között a kínai G5 technológia európai uniós adaptálását és az erről szóló *Az 5G jelentősége az európai gazdaság számára és az 5G-hez kapcsolódó biztonsági kockázatok enyhítésének szükségessége* című tanácsi következtetéseket.

⁹ Kishore Mahbubani: egyetemi tanár, diplomata, Szingapúr volt állandó képviselője az ENSZ mellett, az ENSZ Biztonsági Tanácsának elnöke (2001–2002).

A big-tech túlfelfordulása

Kétségtelen, hogy az információs társadalom kialakulása és a digitalizáció elterjedése jelentős civilizációs teljesítmény, amely jelenlegi ismereteink szerint számottevően több előnnyel jár, mint amekkora hátrányt okoz. Mindazonáltal mára világossá vált, hogy az ezekből fakadó káros következményekkel is ugyanúgy foglalkoznunk szükséges. Az elmúlt évtizedben a tájékozódás módja ugyanis lényegesen megváltozott, és mára a közösségi média vált az emberek jelentős része számára elsődleges hírforrássá. Ennél fogva egyes cégek de facto médiaszolgáltatókká váltak anélkül, hogy az ezekre vonatkozó normák többségének meg kellene felelniük.¹⁰ A big-tech hihetetlen térnyerése, túlfelfordulása és az ebből következő kontrollálhatatlansága csupán az elmúlt években vált igazán láthatóvá, így az akadémiai közegnek, a civil szférának és az egyes nemzetek kormányainak figyelme is csak nemrégiben fordult a jelenség felé.

Rá kellett döbbernünk, hogy az interneten nemcsak nagy sikerű adománygyűjtéseket szervezhetünk, hanem a gyűlöletbeszéd és az álhírek is hasonló gyorsasággal terjednek. Ugyanez elmondható a gyermekpornográfiáról vagy az internetes zaklatásról. A big-tech jellegéből adódóan megkérdőjeleződtek az addig szilárdnak hitt szellemi tulajdonhoz kapcsolódó és szerzői jogi keretek. Több demokratikus választást kellett megélnünk ahhoz, hogy rájőjjünk, azok akár idegen államok által, távolról is befolyásolhatók.¹¹ A korábban jól szabályozott, szigorú adatvédelmi rendelkezések rövidesen elégtelennek bizonyultak a határokon átvélt adattárolási és adattovábbítási gyakorlatok következtében. A túlfelfordulás és az új, forradalmi technológiák megjelenésével szabályozási hézagok sora jött létre, amelyeket a kreatív cégek a maguk javára fordítottak. Az úgynevezett online gatekeeperek,¹² vagyis az online közvetítők a digitális átalakulás megkerülhetetlen szereplőivé váltak. A töretlen népszerűség, az innovációs kényszer és a profitorientáltság következtében olyan monopóliumok jöttek létre, amelyek már nem csupán egy gazdasági ágazatot uraltak, hanem valamennyi kapcsolódó területet is lefedtek. Ennek megfelelően ezek a cégek rövid időn belül képesek lettek a piac torzítására és a tisztességes verseny akadályozására.

Ugyan a társas kapcsolatok a virtuális világ előtérbe kerülésével nem szűntek meg létezni, de kétségtelenül alapjaiban megváltoztak. Francis Fukuyama már az 1999-es *A Nagy szétbomlás*¹³ című könyvében is amellett érvelt, hogy az információs társadalom, vagyis a posztindusztriális korszak kikezdte a társadalom korábban stabilnak és felbonthatatlannak hitt egységeit: meggyengítette a szociális kötelékeket, relativizálta közös értékeinket, valamint fellazította morális elveinket. Ezt a folyamatot az internet

és a big-tech térhódítása tovább erősítette. Egyes kutatások szerint a közösségi médiában kapott pozitív vagy negatív visszajelzések (például egy képre kapott kedvelések száma) jelentős mértékben befolyásolják még az egyén adott élményhez fűződő emlékét is.¹⁴

A nyugati társadalmak által nagy becsben tartott véleménynyilvánítás szabadsága kompromittálódott, és teret nyert a moderálás, végül az önkényes cenzúra. Mindezek erodálták az állam hatalmát, végeredményben kérdőre vonták a nemzeti szuverenitás alapjait. A késői ráeszmélés ára lett, hogy mára nem mi uraljuk a technológiát, hanem a technológiai cégek uralják társadalmainkat, kevesek határozzák meg a sokak szabadságát, egész iparágak függnek idegen országokban honos informatikai vállalkozásoktól, és hogy egy multinacionális cég vezetője mindenféle kontroll nélkül kihúzhatja akár az Egyesült Államok elnöke hangszórójának a zsinórját.¹⁵

Az állam szerepének csökkenése

A fentebb említett körülmények miatt egy sor olyan élethelyzet jött létre, amelyekben az állam immáron csak korlátozott fellépésre képes. A kontinenseken, időzónákon, kultúrákon és nyelveken átvélt vállalatok feletti effektív kontroll fokozatosan kicsúszott a nemzeti kormányok kezéből, sőt még a nemzeti szuverenitás absztrakt koncepciójából is. Ugyanis a big-tech természetéből fakadóan valamennyi, az államot a nemzetközi közjog alapján meghatározó feltételt¹⁶ – vagyis a területet, a lakosságot és a főhatalmat – új megvilágításba helyezte: a határok és a területi kizárólagosság, mint e konjunktív feltételek legfontosabb elemei¹⁷ értelmezhetetlenné váltak, a lakosság sem országokra, sem pedig nemzetekre nem korlátozható, a főhatalom pedig bizonyos területeken megszűnt érvényesülni.

Ezzel párhuzamosan a multinacionális cégek egyre több, államhoz hasonlatos tulajdonsággal gazdagodtak. Fizikailag területük ugyan nincs, de a virtuális teret uralják. Lakosságuk, azaz felhasználójuk bárki és bárhol lehet, főhatalmuk pedig globális szabályzataik révén a gyakorlatban sokszor az államok joghatósága felett áll. Működésük kereteit elsősorban saját szabályzataik adják, és csupán érintőlegesen érvényesül a nemzeti jog. Egyes vállalatok saját fizetőeszközt vezetnek be, saját identitást alakítanak ki, és olyan mértékben befolyásolják mindennapjainkat, amely az egyházakhoz vagy politikai szervezetekhez hasonlítható. A Facebook eközben a létező legnagyobb cenzúrárendszer működtetői a háttérben, amely nagyobb mennyiségű emberi kommunikációt kezel, mint amelyet bármelyik kormányzat valaha is kezelt.¹⁸

¹⁰ Lásd Ellen L. Weintraub – Thomas H. Moore: Section 230. *Georgetown Law Technology Review*, 4. (2020), 2. 625–640.

¹¹ Lásd a 2016-os amerikai választásokba való orosz beavatkozásról szóló szenátusi jelentés megállapításait: Select Committee on Intelligence United States Senate: *Russian Active Measures Campaign And Interference in the 2016 US Election* (é. n.).

¹² Koltay, András: The Private Censorship of Internet Gatekeepers. *University of Louisville Law Review*, 59. (2020), 2. 267.

¹³ Francis Fukuyama: *A nagy szétbomlás. Az emberi természet és a társadalmi rend újjászervezése*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2000.

¹⁴ Benjamin Jacobsen – David Beer: Quantified Nostalgia: Social Media, Metrics, and Memory. *Social Media + Society*, 7. (2021), 2.

¹⁵ Thierry Breton: Capitol Hill – the 9/11 of the Social Media. *Politico*, 2021. január 10.

¹⁶ Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011. 184.

¹⁷ Martin Dixon: *Textbook on International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 149.

¹⁸ Susan Benesch: But Facebook's Not a Country: How to Interpret Human Rights Law for Social Media Companies. *Yale Journal on Regulation*, 3. (2020). 86.

Az elmúlt évtizedben olyan párhuzamos jogrendszerek jöttek létre, ahol a polgár, vagyis a felhasználó jogorvoslathoz való jogát az úgynevezett felhasználási feltételek rögzítik, és ahol a platform a döntéseit saját kénye-kedve szerint indokolja. Az automatizált rendszerek ismeretlen vállalati preferenciák alapján szűrik és moderálják a tartalmakat, az államok pedig nem rendelkeznek az ezek ellenőrzéséhez szükséges technikai kompetenciával. A vállalati adatközpontok emellett nemcsak a meglévő adatokat aknázzák ki, hanem azokból újakat is előállítanak. A felhasználók egyes techóriások esetében¹⁹ vélt jogsérelmükkel egy nemzetközi bíróság és egy legfelsőbb bíróság feladat- és hatáskörével konkuráló felügyelőbizottsághoz²⁰ fordulhatnak, amely bár névleg független az azt létrehozó vállalattól, de annak tagjai mégis a vállalattal lépnek szerződéses viszonyba. Ekként megkérdőjeleződik a döntéshozók függetlensége, ideológiai semlegessége, illetve a bíróságoktól egyébként elvárható szakmai érvelés lehetősége. A big-tech esetében a hagyományos médiaszolgáltatókkal szemben kevésbé érvényesül a hatósági és alapjogi fűk, valamint problémát jelent, hogy esetükben – bár döntéseik milliós életét befolyásolhatják – teljes mértékben hiányzik az állampolgároktól származó felhatalmazás, azaz a legitimitás. A nemzeti bíróságok elől elvont ügyek miatt könnyen előfordulhat, hogy akár az algoritmusok, akár pedig a vállalat erre hivatott munkatársai az adott ország alkotmányos hagyományaitól eltérő módon határozzák meg a véleménynyilvánítás és szólásszabadság terjedelmét, tartalmát. Ezek miatt az önműködő, *pseudo* jogrendszerek miatt az egyes államok jogszabályaiban biztosított garanciális elemek nem tudnak maradéktalanul érvényesülni.

Ugyan a formális jogi érvelés szerint az alapvetően magánjogi jogviszony miatt a szolgáltató határozza meg, hogy milyen tartalmat jelenít vagy rejt el, hogy ki kivel léphet kapcsolatba, hogy milyen termékeket ajánl figyelmünkbe, vagy éppen hogy értesülünk-e egyes hírekről. Márpedig „az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele”.²¹ Ahogyan azt Mark Zuckerberg kifejezte, „a Facebook sok tekintetben inkább hasonlít egy államra, mint egy klasszikus vállalatra”.²²

A technológiai óriásvállalatok azonban méretüknél fogva alkalmasak arra, hogy jelentős mértékben befolyásolják a közvélemény alakulását, illetve olyan eseményeket is, amelyek meghatározóak egy közösség mindennapjaiban. Az országoként milliós nagyságrendű felhasználóval rendelkező szolgáltatók a gyakorlatban pedig közszolgáltatáshoz hasonló tevékenységet végeznek, és a szolgáltatásuknak nincs reális alternatívája.

Mindezek fényében a kérdés valójában már nem az, hogy mennyire hatolhat be az állam a big-tech világába, hanem az, hogy a big-tech mennyire hatolhat be az állam szuverenitásába. „Valamely szervezet szuverenitása [ugyanis] abban a pillanatban szűnik meg, midőn más olyan szervezetek nyerik el a konkuráló tévedhetetlenség képességét,

melyek döntései megfellebbezhetetlenek, azaz a korábban szuverén szerv számára érvényteleníthetetlen jogi normákat jelentenek.”²³

Szabályozási kényszer

Napjainkra világossá vált, hogy a nemzetállamok jogrendszerei alkalmatlanok voltak a fizikai letelepedést nem igénylő multinacionális vállalatok szabályozására. A fentiekből kitűnik, hogy az egyes tagállamok számára egyetlen lehetőség áll fenn: meghozza a szabályozási vákuumba került vállalatok megregulázása és a működésükkel kapcsolatos általános keretszabályok meghatározása. Ugyanis a „közvetítő szolgáltatók felelősségteljes és kellően gondos magatartása elengedhetetlen a biztonságos, kiszámítható és megbízható online környezethez, illetve ahhoz, hogy [...] a személyek gyakorolhassák az [...] alapvető jogokat, különösen a véleménynyilvánítás és az információ szabadságához, illetve a vállalkozások szabadságához és a megkülönböztetésmentességhez való jogot”.²⁴ A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy mindennek eléréséhez nem elegendő a piaci logikával operáló szolgáltatók önszabályozása, hanem az egyes államoknak aktív jogalkotással kell előmozdítaniuk állampolgáraik joghoz való hozzáférését. Bár a szabályozatlanság egyes vélemények szerint kifejezetten kedvezhet a szólásszabadságnak,²⁵ megítélésünk szerint a techcégek esetében az államoknak kifejezett kötelezettségük van a megfelelő egyensúly megtalálására és helyreállítására. Ugyanis az államon kívül egyetlen entitás sem határozhatja meg, hogy milyen mértékben érvényesülhet területén a szólásszabadság, illetve nem engedheti meg, hogy a demokratikus diskurzus torzítására és a kiegyensúlyozott információáramlás akadályozására alkalmas szereplők jöjjenek létre. A közügyek nyilvános vitája a nyugati jogrendszerekben azonban fokozottan védett megnyilvánulásnak tekintendő, tehát annak korlátozása a szólásszabadság megsértésének súlyosabb esete.²⁶

Mindezekre tekintettel kijelenthető, hogy az egyes államoknak elemi érdeke fűződik ahhoz, hogy a technológiai cégeket beszámíthatóvá, kiszámíthatóvá, valamint elszámoltathatóvá tegyék, egyúttal megtörjék a legnagyobb cégek monopolhelyzetét. Remélhetőleg ezek a feltételek a közeljövőben adottak lesznek Magyarországon, illetve az Európai Unión belül, ezáltal csökkentve saját és állampolgáraik kitettségét a harmadik országbeli vállalatokkal szemben.

¹⁹ Bővebben lásd Evelyn Douek: What Kind of Oversight Board Have You Given Us? *University of Chicago Law Review Online*, 1. (2020); Kate Klonick: The Facebook Oversight Board: Creating an Independent Institution to Adjudicate Online Free Expression. *Yale Law Journal*, 129. (2020), 8. 2418–2499.

²⁰ Lásd Oversight Board: *Ensuring Respect for Free Expression Through Independent Judgement* (é. n.).

²¹ 30/1992. (V.26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171.

²² Franklin Foer: Facebook's War on Free Will. *The Guardian*, 2017. szeptember 19.

²³ Bibó István: *A jogfilozófiától a politikáig*. Budapest, Argumentum, 2021. 248.

²⁴ Európai Bizottság: *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról* (2020).

²⁵ Lásd Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2008. 454.

²⁶ Koltay András: *Az új média és a szólásszabadság – A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 37.

Amerikai és kínai dominancia a digitális világban

Annak ellenére, hogy az Egyesült Államok globális előnye az elmúlt években egyértelműen fogyóban van, továbbra is igazodási pont mind a fejlett, mind pedig a fejlődő országok számára. Katonai, gazdasági és innovációs erejét olyan puha eszközökkel ötvözi, mint a demokráciaexport, az emberi jogok promotálása, a multilateralizmus támogatása, a diplomácia és a humanitárius segítségnyújtás, amelyek együttese a világ vezető hatalmává teszi. A globális tudásipar motorja, amellyel nagy hatékonysággal projektálja saját standardjait, megoldásait, műszaki és technológiai eredményeit, de még értékeit és kultúráját is. Befolyása csökkenését emellett széles körű szövetségi rendszer fenntartásával ellensúlyozza, és prioritásként kezeli a nem piaci alapú gazdaságokkal szembeni közös fellépést. A nyugati világgal való értékközösség hangoztatása mentén igyekszik a nemzetközi pénzügyi rendszerek feletti kontroll megtartására, a riválisok stratégiai befektetésekből való kizárására, a nyersanyagok feletti uralom megszerzésére és Kínától való gazdasági függőségének csökkentésére.

Kína mint a Nyugat ellenpárja ezzel szemben nem rendelkezik misszionárius tradíciókkal, annál inkább elfojtott ambíciókkal. Erre minden lehetősége adott, hiszen az elmúlt évtizedekben rohamos tempóval zárkózott fel a Nyugathoz, sok tekintetben pedig már előnyre is szert tett. Végtelen erőforrásának, mértéktartó külpolitikájának, centralizált államszervezetének és alkalmazkodóképességének köszönhetően az Egyesült Államok egyedüli kihívójává vált. Ezt erősíti, hogy Kína képes volt meglepni azt, ami a valódi stratégiai autonómia elengedhetetlen kelléke: teljességében lévalni az amerikai technológiákról. A korábban hivatkozott körkörös hatalom kiépítésére való hajlam tetten érhető az ország „újraegyesítési” törekvéseiben, az afrikai és dél-amerikai erőforrások feletti rendelkezés megszerzésében és a Nyugat által kolonialista arroganciával lenézett országok infrastrukturális beruházásokkal és jelentős mértékű kölcsönökkel való lekötésében. Kína emellett nyit az európai országok felé is, és a kereskedelembe rejlő kölcsönös előnyök kiaknázását hangsúlyozza. Emellett katonai kiadásait folyamatosan növeli, hadseregét ütemesen fejleszti, és rendre egyértelművé teszi, hogy bár célja a katonai konfliktusok elkerülése, szükség esetén nem riad vissza hadserege bevetésétől sem.

A jelenleg kialakulóban lévő világrend két sarokköve nem is lehetne egymástól különbözőbb: protestantizmus áll szemben a taoizmussal, liberalizmus a kommunizmussal, demokrácia a szocialista berendezkedéssel, individualizmus a kollektívizmussal és gőg az alázatossággal. Közös nevező a kölcsönös kiszolgáltatottság és a meghódíthatatlan piacok uralom alá hajtásának szándéka. Versenyük egyelőre kereskedelmi jellegű, és abban áll, hogy melyik állam tudja függőségét enyhíteni riválisával szemben és, hogy melyik állam tudja maga köré szervezni az érdekszféráján kívül eső harmadik országokat, beleértve az Európai Uniót. Nincs ez másként a technológia és az innováció területein sem, ahol a két nagyhatalom immáron fej-fej mellett halad. Az Egyesült Államok digitális politikája javarészt a széles körű együttműködésen alapszik, míg Kína kiterjedt ellenőrzést folytat, és kontroll alatt tartja a teljes kibertechnológiai világot. Az Európai Unió ehhez képest normatív imperializmusát alkalmazva szabályozói szuperhatalomként próbál fellépni és harmadik erőként megjelenni a digitalizáció térképén.

Ennek következtében, amíg Európa „privacy shielddel” védi magát, addig az Egyesült Államok és Kína a fennmaradt európai befolyást is kiirtja a kulcsfontosságú iparágak többségében. Az egykori – főként – német ipartechnológiai fejlettségen és eredményeken alapuló európai befolyás a digitális gazdaságban az utóbbi időben jelentősen lecsökkent. Ha ez a tendencia kitart, hamarosan nem lesz ráhatása Európának arra, hogy milyen minőségi szabványok szerint kerülhetnek forgalomba a termékek a saját piacán. Strukturális hiányosságokról és elhibázott stratégiáról árulkodik, hogy az új technológiák piacán nincsenek jelentős európai szereplők, amelyek érdemben befolyásolni tudnák a fejlesztések irányát vagy a vonatkozó szabványok kialakítását. A fogyasztói területen a nagy amerikai techcégek piaci erejükből fakadóan önmaguk határoznak és döntenek a szabványokról, amelyeket Kína állami vállalatok bevonásával próbál ellensúlyozni. Az Egyesült Államok ezt felismerve megpróbál elsősorban Európa országaival és Kína térségbeli riválisaival együttműködni a kínai technológiai és piaci térnyerés visszaszorítása érdekében. Ebben az erőpróbában Európa pedig egyre csak marginalizálódik, ami közvetlen káros kihatással van Magyarország mozgásterére és igényérvényesítési képességére is. Hazánk ugyanis nem csupán földrajzi, kulturális, vallási és ideológiai, hanem technológiai választóvonalon is fekszik. Sajátos módon itt „az izoláltság és a központi fekvés hátrányai együttesen súlyosodtak reánk”.²⁷

Az érdekérvényesítés nemzetközi színtere

Látható a fentebb ismertetett problémahalmaz miatt, hogy a digitális nagyvállalatok meg- regulázása korántsem egyszerű feladat, különösen nem az alacsonyabb lakosságszámú és kisebb igényérvényesítési képességgel rendelkező nemzetállamok számára. Mindezek miatt a hathatós fellépés megítélésünk szerint kizárólag az Európai Unió, méghozzá annak egységes fellépésén keresztül vezet, ugyanis Magyarország önmagában nem rendelkezik számottevő infrastruktúrával, sem pedig elegendő gazdasági potenciállal egy ilyen horderejű kérdés érdemi befolyásolására.

Kiváltképp igaz ez, mert a szabályozás sem mindegy, hogy hol kezdődik: az lehet többek között versenyfelügyeleti, adóügyi, tartalomszabályozási, alapjogi, de akár még ideológiai alapú is. További nehézséget okoz, hogy egy-egy szektorális szabályozás esetében komoly érdekellentétek feszülnek egymásnak a letelepedés szerinti ország, azaz a haszonélvező, valamint a szolgáltatást eltérni köteles, azaz „jogfosztott” vagy „felhasználó” ország között. Ez utóbbi ugyanis jelentős adóbevételről esik el a big-tech határon átnyúló szolgáltatási modellje következtében. Ebből kifolyólag valóban hatékony szabályozási modell nem képzelhető el átfogó nemzetközi konszenzus nélkül. Annak felismeréseként, hogy a digitális gazdaság adóztatási nehézségeire választ szükséges adni, az Európai Unió, a G20 és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

²⁷ Andrassy Gyula: *A magyar állam fennmaradásának és alkotmányos szabadságának okai*. III. kötet. Budapest, Franklin Társulat, 1911.

(a továbbiakban: OECD) több javaslatot is előterjesztett, többek között a digitális szolgáltatási adó bevezetésére vonatkozóan.²⁸

Ezek közül az eddigi legszélesebb körű szabályozási kísérlet a párizsi székhelyű OECD keretein belül zajlik. Az ezen a fórumon kezdeményezett globális adóreform célja, hogy egy igazságosabb elosztás révén lehetővé tegye az érintett államok számára, hogy nagyobb mértékben részesüljenek a nagy multinacionális vállalatok által fizetett társasági adóból, méghozzá úgy, hogy azt közvetlenül a működésük szerinti államban fizessék meg, és ne menekíthessék ki adóparadicsomokba. Ebben a tekintetben mérföldkőnek számít, hogy a két pilléren nyugvó javaslatcsomag irányvonalait a részt vevő 140 állam 2021. július 1-jén elfogadta.²⁹ Az elsősorban amerikai érdekeket sértő eredeti javaslat szerint a csomag nem csupán a digitális cégekre, hanem valamennyi, fogyasztóval kapcsolatban lévő multinacionális cégre is kiterjedt volna, azonban a kompromisszumos megoldás szerint a szabályozás hatálya egy lényegesen szűkebb kört ölel fel. Az Egyesült Államok mint a nagy techvállalatok többségének otthont adó állam ettől függetlenül erősen ellenzi a digitális szolgáltatások utáni adó mint a nyereségadó egyik fajtájának bevezetését, mivel az megítélése szerint hátrányosan érintené az amerikai techóriásokat.³⁰

Az OECD adatai szerint 240 milliárd amerikai dollár nagyságrendű adóelkerülés felszámolása érdekében létrehozott, úgynevezett *Inclusive Framework*³¹ első pillére a legalább 20 milliárd euró éves árbevétellel és 10%-ot meghaladó nyereséggel rendelkező digitális és jelentős márkanévvel bíró óriáscégre (MNEs) vonatkozik. A javaslatcsomag alapján az érintett cégek extraprofitja felett egy jövedelem-újraosztási mechanizmus fog rendelkezni, amely a felhasználó ország számára jelent többletforrást.

A második, Magyarország számára kritikusabb pillér globális minimum társasági adó (GloBe) bevezetését irányozza elő, egyben bünteti azokat a vállalkozásokat, amelyekre a globális sztenderdhez képest alacsonyabb effektív adókulcs vonatkozik. A minimumadó mértéke a G20-országok 2021. július 9–10-i megállapodása szerint legalább 15%,³² amit a részt vevő tagállamok 2021 októberében el is fogadtak. A megegyezés szerint az új szabályozás 2023-ban lép majd életbe. A 9%-os társasági adószinttel rendelkező Magyarországot az eredeti tervek hátrányosan érintették volna, azonban a kompromisszumos megoldásnak köszönhetően a magyar társasági adó kulcsa változatlan marad, és egy tízéves átmeneti időszakot is sikerült kiharcolni.

A politikai kompromisszum szerint a két pillér csak együttesen léphet hatályba, azok szétválasztása nem lehetséges. Európai uniós szempontból kiemelendő, hogy az Európai Bizottság várhatólag az elfogadott *Inclusive Framework*nek megfelelő szövegű irányelvet

fog előterjeszteni, így annak rendelkezései idővel a magyar jogrendszer részévé válnak, hiszen az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező.³³

Az Európai Unió mozgástere az éleződő digitális versenyben

Ha a big-tech működésének hazai felülvizsgálatáról beszélünk, akkor aligha kerülhető meg, hogy szót ejtsünk az Európai Unióban zajló folyamatokról, jogalkotási elképzelésekről. Ugyanis Magyarország jogi mozgástere és igényérvényesítési képessége nem értelmezhető az európai uniós folyamatok és szabályozási irányok figyelembevétel nélkül.

Általánosságban elmondható, hogy az Unión belül a szabályozási gondolkodás jellemzően pénzügyi, versenyfelügyeleti vagy fogyasztóvédelmi, kisebb számban alapjogi formát ölt. Mindezek azonban a látszat ellenére korántsem technikai jellegű kezdeményezések, hanem egy jól átgondolt, normatív imperializmus jegyeit hordozó uniós stratégia megvalósításának eszközei.³⁴ Ellentétben az Egyesült Államokkal, Oroszországgal vagy Kínával, az Európai Unió tagállamai multilaterális egyezményeikkel és együttes kereskedelmi erejükkel lépnek fel a globális rend alakításában. Ahelyett ugyanis, hogy feltételeit katonai erő igénybevételével szabná meg, mint ahogyan azt Amerika Irak esetében tette, az Európai Unió meggyőzi a többi országot arról, hogy „azt akarják, amit ő akar”. E tekintetben oszttjuk Jan Zielonka érvelését, aki már egy bő évtizede is amellet érvelt, hogy az Európa Unió törekvései valójában nagyhatalmi természetűek.³⁵ Az európai normákat és előírásokat a világ minden táján fokozatosan átveszik, amit gyakran a szabályozási imperializmus vádjával illetnek.³⁶ Ez olyan területeken figyelhető meg, mint például a pénzpiacok, az adatvédelem, az élelmiszer-védelem és az egészségvédelem, a környezetvédelem vagy a büntető igazságszolgáltatás.³⁷

Mindemellett természetesen megjelennek olyan elemek is, amikor a közösség akarata egy pozitív, normatív erő formájában ölt testet, amely akár materiális előnyök hiányában (sőt, gazdaságilag kifejezetten hátrányos módon) is konfrontálódik harmadik államokkal, de még saját tagállamaival is, ha például az emberi jogok előmozdításáról van szó.³⁸ Európa nyújtja például a világon a legtöbb fejlesztési segítyt is.³⁹ E tekintetben előre-mutató fejlemény, hogy 2020 októberében az uniós döntéshozók megállapodtak Európa digitális szuverenitásának erősítéséről, és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

²⁸ Young Ran Kim: Digital Services Tax: A Cross-Border Variation of the Consumption Tax Debate. *Alabama Law Review*, 72. (2020), 1. 135.

²⁹ OECD: *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy* (2021. július 1.)

³⁰ Lásd Ruth Mason, The Transformation of International Tax, 114 AM. J. INT'L L. 353 (2020).

³¹ OECD (2021): i. m.

³² OECD (2021): i. m.

³³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke.

³⁴ Lásd az Európai Bizottság 2021. május 18-i Communication on Business Taxation for the 21st Century dokumentumát. European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council* (2021. május 18.).

³⁵ Zielonka (2008): i. m. 471.

³⁶ Europe v. US Business. *Wall Street Journal*, 2008. január 17.

³⁷ Lásd David Bach – Abraham Newman: The European Regulatory State and Global Public Policy: Micro Institutions, Micro Influence. *Journal of European Public Policy*, 14. (2007), 6. 827–846.

³⁸ Ian Manners: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 2. 252.

³⁹ Zielonka (2008): i. m. 474.

forrásainak legalább 20%-át fordítják majd a digitális átállás előmozdítására és a digitális infrastruktúra fejlesztésére.

Ennek ellenére kétségtelen, hogy a klasszikus (*hard*) hatalmi eszközök hiányában az Európai Uniónak egyelőre – a fentebb felsorolt, kényszerítőleg ható bürokráciáján és szabályozási befolyásán kívül – nincs ütőképes kártya a kezében. Ez a fajta közvetett módon való igényérvényesítés ugyanis alkalmas arra, hogy alakítsa a nemzetközi szabályozási kereteket, exportálja saját működési modelljeit, illetve hogy feltételekhez kösse a hozzávetőlegesen 450 milliós piacához való hozzáférést, de konszenzus és tagállami akarat hiányában alkalmatlan arra, hogy életképes alternatívát mutasson az amerikai és a kínai multinacionális vállalatok dominanciájával szemben. Normatív erejének a világ egyes részeire való kiterjesztése emellett elérhetetlennek tűnik a hatalmas kulturális, nyelvi és vallási különbségek következtében.⁴⁰ A multilateralizmus alakításából származó versenyelőny ráadásul az elmúlt időben fogyatkozni látszik „a fejlődő országok egy hirtelen gyarapodó csoportja miatt, amelyet informálisan Brazília, India és Dél-Afrika vezet, és amelyek immáron kétségbe vonják az Európai Unió elsőbbségét”.⁴¹

Ennek következtében Európa legértékesebb „fegyvere” önmaga, vagyis fejlett, egységes piaca és az ahhoz való hozzáférésben rejlő gazdasági előnyök. Nem véletlen tehát, hogy az Európai Unió – jobb híján – minden rendelkezésére álló belső eszközével igyekszik ráhatást gyakorolni a rajta kívül álló globális folyamatokra.

2019. január 31-én jelent meg a *Politico* honlapján egy rövid elemzés az új uniós adatvédelmi szabályokról azzal a felütéssel, hogy „Európa ismét meg akarja hódítani a világot”.⁴² Bár Európában az adatvédelemnek több évtizedes hagyományai vannak, mégis nagy felzúdulást keltett a 2018 májusában hatályba lépett általános adatvédelmi rendelet (a továbbiakban: GDPR).⁴³ A választás nem véletlenszerű: az Unió igen buzgón bővítette adatvédelmi szabályainak hatályát annak érdekében, hogy védelmet nyújtson azon polgárainak, akik adatait külföldre továbbítják, és akik adatait az Unióban aktív külföldi cégek kezelik.⁴⁴ A meglehetősen széles körben alkalmazandó rendelet előírásai ugyanis vonatkoznak minden olyan vállalkozásra vagy gazdálkodó egységre, amely valamely uniós országban lévő fiókja tevékenységének részeként személyes adatokat kezel. A rendelet hatálya függetlenül az adatok kezelési helyétől, illetve abban az esetben is alkalmazandó, ha az adott vállalkozás székhelye az Európai Unió kívül van, de az Európai Unióban kínál árukat vagy szolgáltatásokat, vagy uniós magánszemélyek viselkedését követi nyomon.

⁴⁰ Helene Sjursen: The EU as a 'Normative Power': How Can this Be? *Journal of European Public Policy*, 13. (2006), 2. 235–251.

⁴¹ Desmond Dinan: *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. (H. n.), Lynne Rienner Publishers, 2010. 510.

⁴² Mark Scott – Laurens Cerulus: Europe's New Data Protection Rules Export Privacy Standards Worldwide. *Politico*, 2018. január 31.

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

⁴⁴ Cedric Ryngaert: Symposium Issue on Extraterritoriality and EU Data Protection. *International Data Privacy Law*, 5. (2015), 4. 221.

A GDPR lényege pedig pontosan ebben rejlik: tág hatálya és a megsértéséhez kapcsolt szigorú büntetések az érintett harmadik állambéli vállalatokat arra készíteti, hogy vagy harmonizálják szabályzataikat, működési elveiket és üzletkötési gyakorlatukat az uniós szabályokkal, vagy elesnek az egységes piac által kínált profittól. Ekként a GDPR-nak nem csupán adatvédelmi, de versenypiaci funkciója is van. „Az uniós versenypolitika a belső piac egyik mozgatórugója, a tisztességes piaci verseny kialakítására törekszik azáltal, hogy befolyásolja a piac szerkezetét és a piaci résztvevők magatartását.”⁴⁵

Hasonló logika mentén nyújtotta be az Európai Bizottság 2020. december 15-én a digitális szolgáltatásokról szóló javaslatcsomagját. A csomag két elemből, az úgynevezett digitális szolgáltatásokról szóló (a továbbiakban: DSA), valamint a digitális piacokról szóló⁴⁶ (a továbbiakban: DMA) rendelettervezetektől áll. A javaslatok arra az évek óta növekvő igényre kívánnak választ adni, miszerint a digitális piacok működésének szabályrendszere az idő múlásával és a technológia fejlődésével korszerűtlenné vált. A tervezeteket a 2000-ben elfogadott elektronikus kereskedelemről szóló irányelvben (2000/31/EK irányelv) foglaltakra tekintettel alakították ki, nem felülírva, hanem kiegészítve annak rendelkezéseit. Célja, hogy új keretrendszert biztosítson a felhasználók, a közvetítő platformok és a hatóságok jogai és felelősségei tekintetében, ezáltal erősítve a bizalmat, a versenyképességet, a növekedést és az innovációt.

A dokumentumok rögzítik az online közvetítők alapvető kötelezettségeit és felelősségeit, növelik az alapvető jogok érvényesülését, és védik a fogyasztók érdekeit. Erősítik a demokráciát, az egyenlőség és a jogállamiság tiszteletben tartását. Hatálya az olyan közvetítő szolgáltatásokat igénybe vevő személyekre vonatkozik, akik, illetve amelyek székhelye vagy lakóhelye az Unióban található, függetlenül az érintett szolgáltatók székhelyétől.⁴⁷ Ekként extraterritoriális hatállyal rendelkezik, mivel követelményei az Unión kívülről nyújtott szolgáltatásokra is egyaránt vonatkoznak (például TikTok).

Szabályozási újdonság, hogy ha egy adott tagállami hatóság jogellenes tartalom eltávolításáról szóló határozatot hoz, azt közvetlenül a szolgáltatónak címezi, és nem a szolgáltató székhelye szerinti hatóságnak. Szintén újszerű szabályozás, hogy differenciált gondossági kötelezettségeket (*due diligence*) állapít meg a különböző szolgáltatók számára aszerint, hogy azok milyen tevékenységet végeznek, mekkora a hatásuk a piacra, és mekkora mérettel rendelkeznek. A rendelettervezet meghatározza a jogellenes tartalom, az online platform, valamint a tartalommoderálás fogalmait is. Ez utóbbi a szövegezés értelmében a közvetítő szolgáltató által végzett olyan tevékenység, amelynek célja a jogellenes tartalom, információ felderítése, azonosítása, amely az általános szerződési feltételekbe ütközik, ideértve az olyan intézkedések megtételét, amely a jogellenes tartalmat elérhetetlenné, láthatatlanná, hozzáférhetetlenné teszi.⁴⁸ A felhasználók védelmét szolgálja az algoritmusok átláthatóságnak, a panaszkezelési eljárások kialakításának, valamint a döntések megtámadhatóságának követelménye.

⁴⁵ Gombos Katalin: *Az Európai Unió Joga*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2017. 351

⁴⁶ Európai Bizottság: *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról* (2020. december 15.).

⁴⁷ DSA rendelet 1. cikk (3) bekezdés.

⁴⁸ DSA rendelet 2. cikk p) pontja.

A DMA rendelettervezet a korábban említett kapuőr szolgáltatókra vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, és ezekre nézve határoz meg magatartási szabályokat. Ezek a vállalatok ugyanis jelentős hatást gyakorolnak a digitális piacokra történő belépésre, irányításuk alatt tartják azt, ugyanakkor be vannak ágyazódva a digitális piacokba, ami azzal jár, hogy számos üzleti felhasználó nagymértékben függ tőlük, ez pedig egyes esetekben tisztességtelen piaci magatartáshoz vezet.⁴⁹ Ebben az esetben megakadhat az információáramlás, a versenytársak értékes adatoktól eshetnek el, aminek következtében kiszolgáltatottá válhatnak, illetve lelassulhat az innováció.

A kapuőrré minősítés feltétele, hogy az alapvető platformszolgáltató jelentős hatást gyakoroljon a belső piacra, olyan szolgáltatást működtessen, amely fontos kapuként szolgál az üzleti felhasználók számára, valamint állandósult és tartós pozíciót élvezzen műveletei során, vagy a közeljövőben várhatóan ilyen pozícióra tegyen szert.⁵⁰ Hatálya az Unióban letelepedett üzleti felhasználók vagy végfelhasználók részére nyújtott alapvető platformszolgáltatásokra vonatkozik, függetlenül a kapuőrök telephelyétől vagy tartózkodási helyétől és a szolgáltatásnyújtásra egyébként alkalmazandó jogtól.

Nemzeti szabályozási kísérletek

Mint korábban említettük, a big-tech körüli visszásságok észlelésével egyre nagyobb számban kerülnek napvilágra nemzetállami szintű szabályozási elképzelések a fogyasztóvédelem, a versenyfelügyelet, illetve az állampolgári jogok garantálása érdekében. Ez az Európai Unión belül elsősorban a közvetítő szolgáltatókra vonatkozó kellő gondossági követelmények előírását jelenti,⁵¹ de látni kell, hogy a big-tech jellegéből fakadó aszimmetria miatt az egyedi jogalkotási próbálkozások hatékonysága a nemzetközi konszenzuson alapuló, egységes fellépéssel összevetve igencsak kérdéses. Az elmúlt években a „too big to tax” jelenség feltörésére, a versenytorzító gyakorlatok kizárására és a joghatóság megállapítására irányuló számos kísérlet fulladt kudarcba.

Az Amazon Ausztria mellett Olaszország, Németország és Luxemburg látókörébe is került az általános szerződési feltételeiből következő tisztességtelen piaci magatartása miatt.⁵² Bár az Egyesült Államok nyomására és a kereskedelmi háború közvetlen veszélye miatt többször elhalasztották, 2019-ben a francia parlament úttörő jelleggel mégis elfogadott egy jogszabályt (ún. GAFA törvény), amely a globális szinten évente legalább 750 millió euró, Franciaországban pedig évente 25 millió euró bevétellel rendelkező digitális vállalatokra szab ki bevételük után 3%-os adókulcsot.⁵³ Szintén a francia parla-

ment fogadta el azt a szólásszabadság védelméről és az álhírekkel szembeni fellépésről szóló törvényt, amely a közösségimédia-szolgáltatásokra vonatkozik.⁵⁴ Hatálya kiterjed azokra a digitális szolgáltatókra, amelyek havi szinten legalább 5 millió egyedi látogatóval rendelkeznek, vagy egyes közérdekű vitához kapcsolódó hirdetéseik végrehajtásához legalább 100 euró értékű pénzüsszeget kapnak. A kapcsolódó, gyűlöletbeszéd elleni törvényt (ún. *Projet de Loi Avia*) végeredményben az Alkotmánytanács a szólásszabadságba való túlzott beleavatkozásra hivatkozva megsemmisítette.⁵⁵ A törvényjavaslat a cégeket globális bevételeik 4%-áig terjedő pénzbírsággal is sújthatták volna, amennyiben fajhoz, nemhez, valláshoz, szexuális irányultsághoz vagy fogyatékoskhoz kapcsolódó, gyűlöletkeltő és egyértelműen tiltott tartalmakat egy napon belül, illetve a terrorista és gyermekpornográfiai tartalmakat pedig egy órán belül nem távolították volna el felületeikről.

Németországban a közösségi hálón történő jogérvényesítésről szóló 2017-es törvény⁵⁶ a belföldön elérhető közösségimédia-platformok feladatává tette, hogy fellépjenek a gyűlöletbeszéd, az álhírekkel és az egyéb büntetőjogi kategóriába eső tartalmakkal szemben. Szintén 2017-ben fogadták el a közösségimédia-szolgáltatókra vonatkozó jogszabályt, amelynek módosítását 2021. január 14-én szavazta meg a Bundestag.⁵⁷ A törvénymódosítás a nagy méretű információs technológiai cégek piactorzító tevékenységét kívánja enyhíteni, elsőként az Európai Unióban. A norma értelmében az átláthatóság szempontját szem előtt tartva a szolgáltatóknak felületeiken elérhetővé kell tenniük a panaszkezelés részletes szabályait. Emellett könnyen átlátható, közvetlenül elérhető és állandóan rendelkezésre álló eljárást kell biztosítaniuk a bejelentést tevő panaszosok számára. Említésre méltó, hogy a nemzetközi digitális vállalatok működésével kapcsolatban már a német Alkotmánybíróság is hozott határozatot.⁵⁸ Ebben a testület megállapította, hogy az egyes alapjogoknak maradéktalanul érvényesülnie kell az online térben is.

Ausztriában 2021. január 1-én lépett hatályba a kommunikációs platformokról szóló törvény,⁵⁹ amelynek alapjául a német szabályozás szolgált. A törvény hatálya azokra a hazai és nemzetközi szolgáltatókra terjed ki, amelyek digitális platformjukon keresztül, jövedelemszerzés céljából nyújtanak szolgáltatásokat. Újítása, hogy kötelezi a szolgáltatókat a moderálási tevékenységükből következő panaszokkal és szabálytalanságokkal szembeni hatékony jogorvoslat biztosítására. A szolgáltatóknak egyebek mellett éves jelentést kell készíteniük az osztrák hatóságok számára, amelyben a panasszal érintett ügyek elintézéséről számolnak be.

Lengyelországban 2020. december 17-én jelentette be az igazságügyi miniszter, hogy javaslatcsomagot nyújt be a kormánynak a közösségi média szabályozása érdekében.⁶⁰ A normaszöveg alapján a tervezet célja a véleménynyilvánítás és szólásszabadság, vala-

⁴⁹ DMA rendelet indokolása.

⁵⁰ DMA rendelet 3. cikk (1) bekezdés.

⁵¹ DSA preambulum (2) bekezdése; Európai Bizottság: Rendelet a digitális szolgáltatások egységes piacáról.

⁵² Lásd Raoul Hoffer: Austrian Competition Law: Tough on Big Tech. *Competition Law International*, 15. (2019), 1. 135.

⁵³ LOI n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

⁵⁴ Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

⁵⁵ A törvény francia nyelven itt érhető el: www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042031970.

⁵⁶ *Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)*.

⁵⁷ *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)*.

⁵⁸ *Bundesverfassungsgericht 1 BvQ 42/19*.

⁵⁹ *Kommunikationsplattformen-Gesetz KoPl-G*.

⁶⁰ A dokumentum elérhető: www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zachecamy-do-zapoznania-sie-z-projektem-ustawy-o-ochronie-wolnosci-uzytownikow-serwisow-spoelnosciowych.

mint az információhoz való jog biztosítása a közösségi média önkényes cenzúrázásával szemben. A tervezet hatálya az egymillió regisztrált felhasználóval rendelkező közösségi szolgáltatókra terjedne ki, és német mintára meghatározza a szolgáltatók jogellenes tartalommal kapcsolatos felelősségét. Ezek mellett panaszkezelési mechanizmust irányoz elő, és széles körben lehetővé teszi a keresetindítást a magánszemélyek számára. Az egyes előterjesztésekről az előzetes tervek szerint egy tanácsban eljáró testület döntene, amelynek döntésével szemben a felek a rendes bírósághoz fordulhatnak. Az előterjesztés kimondott célja, hogy biztosítsa, hogy ami a lengyel nemzeti szabályok szerint nem minősül jogellenes tartalomnak, azt a közösségimédia-szolgáltatók saját belső előírásai alapján se cenzúrázhassák. A jogszabálytervezet egyelőre a lengyel belpolitikai események miatt nem került a parlament elé.

Magyarországon a technológiai cégek hazai tevékenységének korlátok közé szorítása komolyabban az igazságügyi miniszter által létrehozott Digitális Szabadság Bizottság (a továbbiakban: DSZB) keretein belül merült fel. Érintettségük okán a testület tagjai többek között a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal és a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács. A testület deklarált célja, hogy átláthatóvá tegye a transznacionális technológiai cégek működését, és hogy az állami szervek tapasztalataira építkezve témakörönként megvizsgálja az online tér kihívásait.⁶¹ A bizottság honlapján az állampolgárok saját tapasztalataikat is megoszthatják, és témafelvetésekkel élhetnek. Az így gyűjtött információ, valamint a nemzetközi tapasztalatok birtokában az Igazságügyi Minisztérium 2021 elején a techcégekre vonatkozó törvénytervezet benyújtását irányozta elő, amelyre az Európai Unió berkein belüli törekvések miatt⁶² egyelőre nem került sor.

Az imént felsorolt nemzeti szabályozási terveket a DSA és a DMA rendeletekkel összevetve megállapítható, hogy azok nagy fokú átfedést mutatnak, így jövőbeli összekapcsolásuk és a tagállami tapasztalatok uniós fórumokra való becsatornázása célszerűnek mutatkozik. Az egységes fellépésben rejlő potenciál érdekében az Európai Uniónak vezető szerepet kell vállalnia a harmadik országbeli technológiai vállalatok megregulázása és az uniós állampolgárok védelme terén. Mindazonáltal az uniós döntéshozatal lassúsága és bürokratikusága több tagállamot is arra készíthet, hogy önállóan lépjen fel a szabályozatlanságból és a túlterjeszkedésből fakadó káros következményekkel szemben.

Következtetések

A digitalizáció térnyerése alapvetően változtatta meg társadalmainkat és szokásainkat. Az információs társadalom kialakulása jelentős civilizációs teljesítmény, amely azonban számos negatív következményt is eredményezett. Koncentráldtak és egyszerűsödtek a kommunikációs csatornáink, magánkézben lévő profitorientált monopóliumok szűrőin

keresztül jutunk hírekhez és információhoz, féktelen sebességgel terjednek az álhírek és a különböző ideológiák. Ezek a körülmények felkavarhatják, és nagymértékben befolyásolhatják a több évszázadon keresztül lassan, de folyamatosan fejlődő társadalmi egyensúlyt. Emellett a technológiai óriáscégek hirtelen keletkezett hatalma alkalmas arra, hogy kikezdje a féltve őrzött állami szuverenitás alapjait, és felülírja az eddig követett nemzetközi írott és íratlan szabályokat. A szabályozási fáziskésésnek köszönhetően pedig rá kellett döbbernünk, hogy immáron nem vagyunk teljes mértékben urai az életünk minden szegmensét átszövő digitális világnak.

Ennek a transzformációnak a motorja elsősorban az Egyesült Államokban, illetve az utóbbi években Kínában van, Európa pedig – mint sok más területen – ez esetben sem a folyamatok irányítója, hanem azok utólagos menedzselője. Európa egyértelmű stratégia hiányában, valamint hatékony döntéshozó mechanizmusok, és leginkább tagállami akarat nélkül egy jóságos⁶³ szereplő marad, amely lemarad a reálpolitika és a hatalom nyelvén beszélő versenytársai mellett. J. C. Sharman, a Cambridge-i Egyetem Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Tanszékének nemzetközi kapcsolatokért felelős professzora egyik könyvében⁶⁴ egyébként is amellett érvel, hogy valójában téves az az általánosan bevett nézet, amely szerint Európa a katonai dominanciájának köszönhetően valaha is uralta volna a világot. Mi több, a Nyugat dominanciája egy történelmi kisiklás volt csupán az elmúlt évezredben, amely egy átmeneti, anomális időszaka a világpolitikának, és jelenleg úgy tűnik, hogy rövidesen visszatérünk egy sokkal megszokottabb történelmi helyzethez, amelyben Ázsia nagy államai lesznek újra a világ vezető hatalmai. Akár elfogadjuk Sharman – nem minden alap nélküli – érvelését, akár tagadjuk az ázsiai felemelkedésre vonatkozó jóslatokat, első lépésként el kell fogadnunk azt a tényt, hogy Európa jelenleg nem képes arra, hogy a digitális térben felvegye a versenyt geopolitikai vetélytársaival. A kínai növekvő befolyás mellett ugyanolyan aggodalomra ad okot, hogy egyelőre a mindennapi életünket befolyásoló amerikai techóriások visszaszárnyalásával szemben sincs megfelelő eszköz a kezünkben.

Mindezek miatt elengedhetetlen, hogy az Európai Unió, rosszabb esetben pedig a tagállamok egyenként olyan szabályozási környezetet hozzanak létre, amely gátat szab a monopóliumok tisztességes versenyt akadályozó gyakorlatának, a szólásszabadság és a demokratikus diskurzus korlátozásának és a véleménybuborékok kialakulásának. A szólás amerikai szabadsága helyett törekednünk kell arra, hogy autonómiánk kivívásával a szólás európai szabadságát is visszaszerezzük, és saját alkotmányos hagyományaink mentén értelmezhesük állampolgári jogainkat.

Irodalomjegyzék

Andrássy Gyula: *A magyar állam fennmaradásának és alkotmányos szabadságának okai*. III. kötet. Budapest, Franklin Társulat, 1911.

⁶¹ Részletesebben lásd: digitalisszabadsag.kormany.hu.

⁶² Lásd a DSA és DMA rendeleteket.

⁶³ Jan Zielonka: The EU as an International Actor: Unique or Ordinary? *European Foreign Affairs Review*, 16. (2011), 3. 289.

⁶⁴ Jason C. Sharman: *Empires of the Weak*. Princeton University Press, 2019.

- Bach, David – Abraham Newman: The European Regulatory State and Global Public Policy: Micro Institutions, Micro Influence, *Journal of European Public Policy*, 14. (2007), 6. 827–846. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760701497659>
- Benesch, Susan: But Facebook's Not a Country: How to Interpret Human Rights Law for Social Media Companies. *Yale Journal on Regulation*, 3. (2020). 86–111.
- Bibó István: *A jogfilozófiától a politikáig*. Budapest, Argumentum, 2021.
- Breton, Thierry: Capitol Hill – the 9/11 of the Social Media. *Politico*, 2021. január 10. Online: www.politico.eu/article/thierry-breton-social-media-capitol-hill-riot/
- Dinan, Desmond: *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. (H. n.), Lynne Rienner Publishers, 2010. Online: <https://doi.org/10.1515/9781685856892>
- Dixon, Martin: *Textbook on International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Douek, Evelyn: What Kind of Oversight Board Have You Given Us? *University of Chicago Law Review Online*, 1. (2020). Online: <https://lawreviewblog.uchicago.edu/2020/05/11/fb-oversight-board-edouek/>
- Európai Bizottság: *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról* (2020. december 15.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=HU>
- Európai Bizottság: *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális szolgáltatók egységes piacáról* (2020). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=HU>
- European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council* (2021. május 18.). Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-05/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf
- European Union External Action Service: *EU Global Strategy* (2021. augusztus 18.). Online: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf
- Europe v. US Business. *Wall Street Journal*, 2008. január 17. Online: www.wsj.com/articles/SB120053154686996085
- Foer, Franklin: Facebook's War on Free Will. *The Guardian*, 2017. szeptember 19. Online: www.theguardian.com/technology/2017/sep/19/facebooks-war-on-free-will
- Fukuyama, Francis: *A nagy szétbomlás. Az emberi természet és a társadalmi rend újjászervezése*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2000.
- Gombos Katalin: *Az Európai Unió joga*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2017.
- Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2008.
- Hoffer, Raoul: Austrian Competition Law: Tough on Big Tech. *Competition Law International*, 15. (2019), 1. 131–138.
- Jacobsen, Benjamin – David Beer: Quantified Nostalgia: Social Media, Metrics, and Memory. *Social Media + Society*, 7. (2021), 2. Online: <https://doi.org/10.1177/20563051211008822>
- Kim, Young Ran: Digital Services Tax: A Cross-Border Variation of the Consumption Tax Debate. *Alabama Law Review*, 72. (2020), 1. 131–185.
- Klonick, Kate: The Facebook Oversight Board: Creating an Independent Institution to Adjudicate Online Free Expression. *Yale Law Journal*, 129. (2020), 8. 2418–2499.
- Koltay András: *Az új média és a szólásszabadság – A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019.
- Koltay, András: The Private Censorship of Internet Gatekeepers. *University of Louisville Law Review*, 59. (2020), 2. 255–304.
- Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011.

- Manners, Ian: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 2. 235–258. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Martonyi János: *Nyitás és identitás – Geopolitika, világkereskedelem, Európa*. Szeged, Jurisperitus Kiadó, 2018.
- NMHH: *Internetes közönségmérési adatok (2020. IV. negyedév)* (2021. február 25.). Online: https://nmhh.hu/cikk/218350/Internetes_kozonsegmeresi_adatok_2020_IV_negyedev
- Number of Monthly Active Facebook Users Worldwide as the 4th Quarter of 2021 (in millions). *Statista*, 2022. február 4. Online: www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/
- OECD: *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalization of the Economy* (2021. július 1.). Online: www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-progress-report-july-2020-september-2021.htm
- Oversight Board: *Ensuring Respect for Free Expression Through Independent Judgement* (é. n.). Online: <https://oversightboard.com/>
- Ryngaert, Cedric: Symposium Issue on Extraterritoriality and EU Data Protection. *International Data Privacy Law*, 5. (2015), 4. 221–225. Online: <https://doi.org/10.1093/idpl/ipv025>
- Scott, Mark – Laurens Cerulus: Europe's New Data Protection Rules Export Privacy Standards Worldwide. *Politico*, 2018. január 31. Online: www.politico.eu/article/europe-data-protection-privacy-standards-gdpr-general-protection-data-regulation/
- Select Committee on Intelligence United States Senate: *Russian Active Measures Campaign and Interference in the 2016 US Election* (é. n.). Online: www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/Report_Volume1.pdf
- Sharman, Jason C.: *Empires of the Weak*. Princeton, Princeton University Press, 2019.
- Sigmar, Gabriel: Wie Macron Frankreich zum Anführen machen will, *Der Tagesspiegel*, 2021. január 7. Online: www.tagesspiegel.de/politik/das-machtvakuum-in-der-eu-wie-macron-frankreich-zum-anfuhrer-machen-will/26770220.html
- Sjursen, Helene: The EU as a 'Normative Power': How Can This Be? *Journal of European Public Policy*, 13. (2006), 2. 235–251. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500451667>
- Weintraub, Ellen L. – Thomas H. Moore: Section 230. *Georgetown Law Technology Review*, 4. (2020), 2. 625–640.
- Zielonka, Jan: Europe as a Global Actor: Empire by Example? *International Affairs*, 84. (2008), 3. 471–487. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00718.x>
- Zielonka, Jan: The EU as an International Actor: Unique or Ordinary? *European Foreign Affairs Review*, 16. (2011), 3. 335–352. Online: <https://doi.org/10.54648/EERR2011021>



X 343390

Korunk legnagyobb horderejű kérdése már nem az, mikor talál kihívóra az Amerikai Egyesült Államok, hiszen Kína mindenki számára jól láthatóan felnőtt e szerephez. Sokkal inkább az, miként alakul a két óriás versengése.

A II. világháború óta Amerika által megszabott nemzetközi rend szabályai megváltozni látszanak, de korántsem elkerülhetetlen, hogy Kína az USA fölé kerekedjen. Utóbbi nukleáris szuperhatalomként még mindig dominál, és bár vezető szerepét, az általa terjesztett „liberális világrend” megkérdőjelezhetetlenségét egyre többen vonják kétségbe, még mindig Amerikáé a legnagyobb innovációs és „puha” hatalom. Jóval több szövetséggel, a nemzetközi nagyhatalmi játékban pedig komoly tapasztalattal rendelkezik.

Könyvünk célja, hogy a két óriás versengésébe betekintsünk. Milyen mozgatórugók miatt csaphat át a vetélkedés Kína és az Egyesült Államok közötti küzdelembe? Mi befolyásolhatja egy ilyen verseny kimenetelét? Komplex kérdésekre komplex válaszokat adhatunk csak. A nagyhatalmi ütközőpályákat meghatározó szempontrendszereket elemezve igyekszünk olyan következtetéseket levonni, amelyek segítséget nyújtanak a magyar külpolitikai mozgástér megismerésében is.



9 789635 317677